Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4109

14. 03. 96

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten

„Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“
des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 8. März 1996.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)

Prof. Dr. Hans Willi Thoenes, Essen (Vorsitzender)
Prof. Dr. Michael Succow, Greifswald (Stellvertretender Vorsitzender)
Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Münster
Prof. Dr. Dietrich Henschler, Würzburg
Prof. Dr. Wilhelm Korff, München
Prof. Dr. Eckard Rehbinder, Frankfurt

Die Erstellung auch dieses Gutachtens wäre ohne die unermüdliche Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Geschäftsstelle und bei den Ratsmitgliedern nicht möglich gewesen.

Zum wissenschaftlichen Stab des Umweltrates gehörten während der Arbeiten an diesem Gutachten: DirProf Dr. Hubert Wiggering (Generalsekretär), Dipl.-Volksw. Lutz Eichler (Stellvertretender Geschäftsführer), Dr. Helga Dieffenbach-Fries, Dipl.-Theol. Stefan Feldhaus (München), Dipl.-Ing. agr. Volker Hilmer (Greifswald), Dr. László Kacsóh, Dipl.-Volksw. Bettina Mankel, Dipl.-Ing. agr. Dorte Meyer-Marquart, Dr. Sabine Monnerjahn, Dr. Rudolf Neuroth, Dipl.-Kfm. Sven Rutkowsky (Münster), Dr. Armin Sandhövel, Ass. jur. Stephan Schilde, RA Christoph Schmihing (Frankfurt), Dr. Markus Vogt, M.A. (München).

Zum Stab der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehörten: Nicola Albus, Dipl.-Sek. Klara Bastian, Dipl.-Bibl. Ursula Belusa, Dipl.-Geogr. Georgia Born, Christine Disterheft, Annelie Gottlieb, Luzia Kleschies, Martina Lilla, M.A., Barbara Saß, Dipl.-Verwaltungsw. Jutta Schindehütte, Dagmar Schlinke.

Anschrift: Geschäftsstelle des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen
Postfach 55 28,
65180 Wiesbaden,
Tel.: (06 11) 75 42 10,
Telefax: (06 11) 73 12 69

Der Umweltrat dankt den Vertretern der Ministerien des Bundes, insbesondere dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Leitung und den Mitarbeitern des Umweltbundesamtes, des Bundesamtes für Naturschutz und des Statistischen Bundesamtes, ebenso wie allen Personen und Institutionen, die den Umweltrat bei der Erarbeitung des Gutachtens unterstützt haben.

Des weiteren dankt der Umweltrat den externen Gutachtern für die Zuarbeit zu diesem Sondergutachten. Im einzelnen flossen folgende Gutachten und Stellungnahmen als Ausarbeitungen in das Gutachten ein:

Prof. Dr. S. Bauer, J. P. Abresch und M. Steuernagel (Justus-Liebig-Universität Gießen): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung.

Prof. Dr. U. Hampicke (Universität Gesamthochschule Kassel): Honorierung ökologischer Leistungen in der Forstwirtschaft.

Prof. Dr. K.-H. Hübler und Dipl.-Ing. J. Kaether (Technische Universität Berlin): Institutionelle Ressourcen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung.

Dipl.-Ökonom A. Oberheitmann (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Auswirkungen einer progressiven Energiesteuer auf die Produktion, den Energieverbrauch und die CO_2-Emissionen in der ökologischen und konventionellen Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland.

Dipl.-Volksw. C. Hassel (Technische Universität Berlin): Stellungnahme zu den ökonomischen Instrumenten in der Landnutzung.

Prof. Dr. R. Wahl (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.): Stellungnahme zur Raumordnungspolitik.

(Redaktionsschluß war der 31. Dezember 1995)

Vorwort

Bereits im Umweltgutachten 1994 hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen das Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung ins Zentrum seiner Überlegungen gerückt und erste Teilschritte für eine diesem Leitbild entsprechende Landbewirtschaftung skizziert. Schon damals wurde die Notwendigkeit erkannt, ein umfassendes Konzept einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung in ländlichen Räumen zu entwickeln, das die ökologischen, sozioökonomischen und kulturellen Aspekte gleichermaßen berücksichtigt.

Die Bundesregierung hat sich in der 13. Legislaturperiode unter anderem die Aufgabe gestellt, das Raumordnungsgesetz und das Bundesnaturschutzgesetz zu novellieren. Entsprechend erlangt die Ausrichtung der zukünftigen Landnutzung, die auf das engste mit der Naturschutzpolitik verknüpft ist, besonderen Stellenwert. Gleichzeitig stehen die durch die Reform der europäischen Agrarpolitik im Jahre 1992 auf den Weg gebrachten Maßnahmen zur Verknüpfung von landwirtschaftlichen und umweltpolitischen Zielsetzungen und zur Veränderung des Agrarmarktes auf dem Prüfstand. Der anhaltende Bedeutungsverlust des Agrarsektors zwingt zu einer Neuorientierung der Landnutzungspolitik. Die Landschaft steht als Produktionsstandort immer weniger im Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses.

Die Europäische Union plant eine Weiterentwicklung der Reformen von 1992. Die zukünftige europäische Agrarpolitik zielt zunehmend darauf ab, das Ressourcenmanagement und die Umweltpflege neben der Nahrungsmittelproduktion als zukünftige Aufgabe der Landwirte anzuerkennen.

In dieser Umbruchsituation mit einer zunehmenden Auslagerung von Funktionen aus der Landwirtschaft in spezialisierte gewerbliche Unternehmen besteht die Gefahr, daß viele Grenzertragsstandorte aufgegeben werden und eine Bündelung landwirtschaftlicher und anderer Nutzungen auf wenigen Gunststandorten erfolgt. Entsprechend sieht der Umweltrat sich verpflichtet, übergreifende Konzepte einzufordern, um gerade in ländlichen Gebieten zukünftig eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung zu gewährleisten, die den Fortbestand der gewachsenen Kulturlandschaft sichert. Es gilt, trotz teilweise intensiver Flächeninanspruchnahme und dadurch bedingter stofflicher und struktureller Belastungen das ökologische Leistungsvermögen des Naturhaushaltes und die kulturräumlichen Strukturen zu erhalten beziehungsweise weiterzuentwickeln.

Der Land- und Forstwirtschaft kommt dabei als Hauptflächennutzer im ländlichen Raum ganz besondere Bedeutung zu. Entsprechend stellt der Umweltrat insbesondere die Honorierung der durch die Land- und Forstwirtschaft erbrachten ökologischen Leistungen in den Vordergrund. Für die Umsetzung dieses Konzeptes hält der Umweltrat einen ökologisch ausgerichteten Finanzausgleich für besonders geeignet. Von wesentlicher Bedeutung erscheint dem Umweltrat darüber hinaus eine weitgehende Dezentralisierung der Entscheidungen über die Landnutzung auf die regionale Ebene.

Der Umweltrat dankt allen an der Erarbeitung des Sondergutachtens „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume" Beteiligten. Für den Inhalt des Sondergutachtens sind jedoch allein die Unterzeichner verantwortlich.

Wiesbaden, im Februar 1996

H. J. Ewers, D. Henschler, W. Korff, E. Rehbinder, M. Succow, H. W. Thoenes

Inhalt

Kurzfassung

– Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen –

1 Einleitung

1.1 Allgemeine Problemlage

1.* Die Gesamtfläche Deutschlands wird zu etwas mehr als die Hälfte (54,7 %) als landwirtschaftliche Fläche, zu etwa einem Drittel (29,2 %) als Waldfläche und zu über einem Zehntel (11,3 %) als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt. Sowohl in den Verdichtungsgebieten als auch in den ländlichen Räumen ergeben sich Nutzungskonflikte aus der Überlagerung und Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungsarten sowie aus den direkten und indirekten Auswirkungen der jeweiligen Nutzungen.

Flächeninanspruchnahme und nutzungsbedingte stoffliche und strukturelle Belastungen können das Leistungsvermögen des Naturhaushalts, einschließlich Bodenhaushalt, Wasserhaushalt, Klimahaushalt, Biotop- und Artenvielfalt, Ökosystem- und kulturräumliche Strukturen, erheblich einschränken oder gar zerstören. Die zunehmende Bedeutung ländlicher Gebiete als Ausgleichsraum der Städte und Verdichtungsgebiete und gleichzeitig der Bedeutungsverlust der Landwirtschaft durch Rückgang des Anteils der Nahrungsmittelausgaben an den gesamten Konsumausgaben, durch relativ hohe technische Fortschrittsraten und durch zunehmende Auslagerung von Funktionen aus der Landwirtschaft in spezialisierte gewerbliche Unternehmen bedingen eine tiefgreifende Umbruchsituation. Die Folgen sind unter anderem die Aufgabe von Grenzertragsstandorten, eine Bündelung landwirtschaftlicher Aktivitäten auf wenigen Gunststandorten, verbunden mit erhöhten Stoffeinträgen, Ausräumung der Landschaft und so weiter Übergreifende Konzepte, die diese veränderte Situation erfassen, fehlen bisher.

2.* In der Regel erfolgt ein Leistungsaustausch zwischen verdichteten und dünner besiedelten ländlichen Gebieten, indem in den dicht besiedelten Gebieten ein Überangebot von Gütern und Dienstleistungen erzeugt wird, das auch der Versorgung ländlicher Gebiete dient, und indem die ländlichen Gebiete Nahrungsmittel, Rohstoffe sowie Umweltleistungen für dichter besiedelte Räume zur Verfügung stellen (Trinkwasser, reine Luft und Klimaausgleich, Räume für Freizeit und Erholung, Standorte für die Aufnahme von Abfällen, Stoffsenken u. a. m.). Diese Arbeitsteilung findet in bezug auf die Umweltleistungen der ländlichen Gebiete, die im wesentlichen öffentliche Güter darstellen, keine Entsprechung in den finanzwirtschaftlichen Zahlungsströmen. Demgegenüber werden zum Beispiel durch besondere Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder durch Schwerpunktbildung in der Wirtschaftsförderung sozioökonomische öffentliche Leistungen der Verdichtungsgebiete, wie etwa im Kulturbereich, im Bildungs- und Gesundheitswesen oder bei der institutionellen Infrastruktur, in vielfältiger Weise entgolten. Entsprechend liegt es auf der Hand, zukünftig Umweltleistungen stärker in die bisher geltende staatliche Finanzierungsordnung einzubeziehen.

3.* Wesentliche Ansatzpunkte für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ergeben sich aus der Sicht des Umweltrates vor allem im Bereich der Raumordnungspolitik (Kap. 2.1), der Regionalpolitik, insbesondere auf EU-Ebene (Kap. 2.2), der raumbezogenen Naturschutzpolitik (Kap. 2.3) und der Agrarpolitik (Kap. 2.4). Unter den anreizorientierten Instrumenten im Bereich der Agrarumweltpolitik wird der Honorierung ökologischer Leistungen für die Zukunft besondere Bedeutung beigemessen (Kap. 2.5). Des weiteren wird eine ökologisch orientierte Erweiterung des Finanzausgleichs diskutiert (Kap. 2.6).

Die vorzunehmenden Veränderungen zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung setzen eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und der EU-Regionalpolitik voraus. Im übrigen geht es um Aufgaben, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, aber auch aus praktischen Gesichtspunkten nur arbeitsteilig von Bund und Ländern in Angriff genommen werden können, bei denen jedoch dem Bund eine besondere Verantwortung zukommt. Für die Raumordnungspolitik und die raumbezogene Naturschutzpolitik besitzt der Bund eine Rahmenkompetenz. Trotz gewisser Einschränkungen durch Artikel 75 Abs. 2 des Grundgesetzes (neue Fassung) reicht die Rahmenkompetenz zur Ingangsetzung der vom Umweltrat diskutierten Veränderungen aus. Die Agrarpolitik kann der Bund nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17 des Grundgesetzes gestalten, wobei allerdings für die Agrarumweltpolitik zum Teil (Naturschutz und Wasserhaushalt) nur eine Rahmenkompetenz besteht. Die Regionalpolitik ist grundsätzlich Ländersache, jedoch hat der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben regionale Wirtschaftsstruktur und Agrarstruktur Mitwirkungsbefugnisse; insbesondere können die betreffenden Bundesgesetze allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben vorsehen, und es ist eine gemeinsame Rahmenplanung einzurichten (Artikel 91a Abs. 2, 3 GG). Danach dürfte nur eine Anreicherung des Finanzausgleichs um Umweltelemente völlig außerhalb der bundesrechtlichen Einflußmöglichkeit liegen.

1.2 Zum Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung

4.* Entsprechend dem Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, wie im Umweltgutachten 1994 dargestellt, muß der Schutz der Umwelt integraler Bestandteil jeder Entwicklung sein. Aufbauend auf dem Konzept der „differenzierten Landnutzung" und dem von Raumordnung und Naturschutz weiterentwickelten Ansatz der partiellen Segregation folgend, sind bundeseinheitliche Mindestkriterien für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung zu formulieren und verbindlich festzulegen. Diese einheitlichen Mindestkriterien müssen

- ökologische Mindeststandards für den langfristigen Schutz der abiotischen und biotischen Ressourcen beinhalten,
- den Nutzern ein angemessenes Einkommen gewährleisten und
- die individuell nicht tragbaren sozialen Risiken absichern sowie einen Mindeststandard der sozialen Infrastruktur im ländlichen Raum erhalten.

5.* Die Raumordnung sollte auf Landesebene dieses Konzept in ausgewählten Räumen unter Beachtung der Mindeststandards durch Vorrangausweisungen für bestimmte Nutzungen, z. B. Naturschutz, Naturentwicklung, Wassernutzung, Freizeit und Erholung, alte Kulturlandschaften, Land- und Forstwirtschaft, konkretisieren. Als erster Schritt sollten gerade für solche Vorrangräume regionsspezifische Leitbilder definiert werden. Diese müssen allerdings über die engen Forderungen des Naturschutzes in Form von Artenschutzprogrammen und landschaftlichen (physischen) Leitbildern hinausgehen. Auf der Ebene der Regionen sind die angestrebten Nutzungen nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien weiter zu spezifizieren. Mit der Einrichtung von in dieser Weise charakterisierten Vorrangräumen ist zwar zunächst noch keine unmittelbare Schutzqualität verbunden; es besteht aber eine gewisse normative Leitlinienwirkung. Diese verdeutlicht, wo Umweltschutz nicht nachrangig behandelt werden darf und wo zum Beispiel aufgrund hoher ökologischer Standards gegebenenfalls ein ökonomischer Ausgleich erforderlich ist. Zusammen mit dem zielgerichteten Einsatz von (monetären) Ausgleichsleistungen trägt diese normative Leitlinienwirkung auch zur Konfliktminderung bei.

6.* Angesichts der Unmöglichkeit, aus der ungleichen Verteilung und Vielfalt natürlicher Vorgaben und kultürlicher Systeme sozioökonomische, von Effizienz und Gerechtigkeit beherrschte allgemeingültige Prinzipien oder gar Strategien für die gesamte Fläche zu entwickeln, ist die Forderung der Raumordnung nach Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen für alle neu zu diskutieren. Die Beseitigung von räumlichen Disparitäten steht im Widerspruch zum aufgezeigten Umweltanliegen, welches in Richtung auf eine Festlegung von überregionalen, regionalen und kleinräumigen Vorrangfunktionen beziehungsweise auf ein Konzept räumlich differenzierter Flächennutzungsstruktur hinauslaufen müßte. Ausgehend von der gesellschaftlichen Willensbildung ist dann durch die Politik der Grad des Ressourcenschutzes und sein räumliches Verteilungsmuster zu bestimmen und administrativ umzusetzen. Die Bevölkerung in der Region ist insbesondere deshalb in die Entscheidung einzubeziehen, weil diese – auch bei Berücksichtigung möglicher Kompensationsmechanismen – unter Umständen einen Verzicht auf die finanziell lukrativste Entwicklung bedeutet.

2 Politikbereiche und Instrumente

2.1 Raumordnungspolitik

7.* Für die Raumplanung auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene steht nur ein in seiner Wirkung begrenztes Instrumentarium zur Verfügung. Unabhängig von der politischen Schwäche sind damit die Steuerungsmöglichkeiten der Raumplanung – gemessen am Erwartungsanspruch vieler – bislang relativ gering.

Nach Artikel 75 Nr. 4 Grundgesetz hat der Bund im Bereich der Raumordnung die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung. Die Länder haben diese Rahmenvorgaben des Raumordnungsgesetzes durch eigene Landesplanungsgesetze auszufüllen. Dies hat zur Folge, daß jedes Bundesland ein eigenes Planungssystem, eigene Planungsbegriffe und -instrumente sowie eigene „Planungsphilosophien" hat. Abstimmungsbemühungen der Ministerkonferenz für Raumordnung hatten bisher nur wenig Erfolg, zumal dabei – bei Anerkennung regional begründeter und notwendiger Besonderheiten – weder die Raumplanung an sich noch Begriffe und Instrumente vereinheitlicht wurden.

8.* Eine Weiterentwicklung der Raumordnung im Hinblick auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung darf nicht den Weg gehen, die Raumordnung zu einem Instrument der umfassenden imperativen Steuerung der Landnutzung und ihre Entwicklung „von oben" gestalten zu wollen. Der Umweltrat sieht vielmehr die Schaffung von ökonomischen Anreizstrukturen, wie etwa die Honorierung ökologischer Leistungen oder die Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs um Umweltaspekte, letztlich als erfolgversprechender an.

9.* Der Bund sollte nach Auffassung des Umweltrates bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes

ein Leitbild der Raumordnung formulieren, das das übergreifende Postulat der dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung in räumlicher Hinsicht präzisiert. Es muß folgende Elemente enthalten:

- Neubestimmung des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen, das heißt eine Abkehr vom Leitbild homogener Regionen mit nivellierten Ausprägungen aller Lebensstandardindikatoren zugunsten größerer regionaler Differenzierung beziehungsweise höherer Varianz bei den Indikatoren der Lebensqualität sowie Definition von Mindestanforderungen für alle Teilräume,
- Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip durch institutionelle Aufwertung der „Region",
- stärkere inhaltliche Vernetzung der Raumpolitiken und -konzepte (Städtenetze, Biotopverbundsysteme u. a.) der Bundesländer, aber auch der EU-Staaten und der EU-Nachbarstaaten Deutschlands,
- Auftrag an die Raumplanung zur Organisation der Zusammenarbeit im jeweiligen Bezugsrahmen (Region, Land) in Form des Regionalmanagements, der Moderation u. a.,
- stärkere Implementierung der Koordinierungsfunktion der Raumordnung gegenüber den Eigenverantwortlichkeiten der Fachressorts sowie
- Einführung von Kompensationsregelungen im regionalen Bezugsrahmen und leitbildkonsistente Gestaltung der föderalen Finanzierungsordnung.

10.* Ergänzend zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes sollte der Bund – gemeinsam mit den Ländern – Entwicklungsoptionen formulieren, die unter anderem Aussagen und Kriterien zu den Städtenetzen und den dazugehörigen Hinterlandregionen, zu den Verkehrsnetzen, zu den Grenzregionen und zu einem Freiraumsystem mit abgestuften Schutzgebietskategorien (u. a. Großschutzgebiete) enthalten und die als Vorgaben für die Abstimmung der Landes- und Regionalplanung in den Bundesländern und für die Fachplanungen sowie mit oder zwischen den EU-Staaten dienen.

11.* Die Bundesländer sollten ihre Landesplanungsgesetze in Folge der empfohlenen Änderungen auf Bundesebene ebenfalls modifizieren und dabei insbesondere

- Begriffe und Instrumente der Landes- und Regionalplanung soweit wie möglich harmonisieren, da der bisherige terminologische Pluralismus das Gesamtaufgabenfeld Landesplanung nicht unerheblich geschwächt hat,
- die Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg auch rechtlich und faktisch verbessern,
- die Organisation der Landesplanung nachhaltig verbessern und in der Regionalplanung die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen erleichtern sowie
- durch rechtliche Regelungen eine Neuorientierung der Regionalplanung ermöglichen.

Im Hinblick auf den weitgehend experimentellen Charakter dieser Umorientierung empfehlen sich – über die bundesrechtliche Regelung des neuen Leitbildes der Raumordnung hinaus – zunächst Regelungen auf Landesebene; gegebenenfalls kann zu einem späteren Zeitpunkt eine bundesrechtliche Vereinheitlichung erfolgen.

12.* Die Bundesländer sollten ihre Landesentwicklungspolitiken stärker als bisher untereinander koordinieren, um ihre Interessen hinsichtlich der Raumentwicklung auf höheren Ebenen besser wahrnehmen zu können. Vorgaben von europäischer und Bundesebene sollten in die Schutzgebietssysteme einbezogen und in die Zielsysteme der Landesplanung aufgenommen werden. Die Land- bzw. Raumnutzungsleitbilder müssen in den Regionen konkretisiert werden. Die Implementation dieser Leitbilder sollten die Länder mit finanziellen Instrumenten auch aus anderen Politikbereichen absichern (z. B. EU-Strukturpolitik, Agrar- und Naturschutzpolitik).

13.* Die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung als Raumplanung auf regionaler Ebene sind im Hinblick auf das Ziel einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung bislang eher gering oder werden nicht hinreichend genutzt. Die in Politik und Planung erkennbare und von der Gesellschaft eingeforderte Verstärkung der Regionalisierung von staatlichen Entscheidungen, die mit einer konzeptionellen, methodischen und instrumentellen Umorientierung notwendig verbunden ist, kann zu einem Potentialgewinn der Regionalplanung führen. Der Vorteil einer derartigen Neuorientierung liegt im Informationsgewinn für die Planung und einer gesteigerten Motivation der beteiligten Akteure bei ihrer Umsetzung.

Nach Auffassung des Umweltrates sollten diese Umorientierungen der Regionalplanung beinhalten, daß

- neben die sogenannten Negativplanungen als Schutz- und Verhütungsstrategien, die ihre Rolle auch im Rahmen der Ökologisierung der Raumplanung behalten müssen, zunehmend „positive" Entwicklungskonzeptionen treten müssen, die aber nur einen beschränkten Geltungsanspruch (z. B. Projektbezug, Umweltqualitätsziele) haben können; für diese sind entsprechende Handlungsinstrumente bereitzustellen,
- die Planung als interaktiver und iterativer Prozeß verstanden wird, bei dem Mitarbeit beziehungsweise Beteiligung von Betroffenen erwünscht ist und
- ein Wandel von einem einseitig hoheitlichen Handeln hin zu einem kooperativen Handeln und zu einem Planungs- und Projektmanagement erfolgen muß.

Die Regionalplanung sollte nicht nur in den Verdichtungsgebieten, sondern auch in den ländlichen, peripheren Gebieten die Prinzipien der angeführten Planungskulturen berücksichtigen. Weiche Steuerungsinstrumente wie Kooperation, Beratung, Moderation und Kompensation sollten einen zunehmend höheren Stellenwert erlangen. Regionalplanung sollte damit tendenziell zum Regionalmanagement beziehungsweise zum regionalen Ressourcenmanagement werden.

2.2 Regionalpolitik der Europäischen Union und die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur

14.* Während die raumordnerischen, einschließlich der regionalplanerischen Aktivitäten insbesondere darauf abzielen, die Voraussetzungen und den Rahmen für regionale Entwicklungsprozesse zu schaffen, nimmt die regionale Wirtschaftspolitik direkt Einfluß auf unternehmerische Entscheidungsprozesse. Maßnahmen zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur richten sich vorrangig auf finanzielle Anreize, wie Subventionen, Steuererleichterungen, Zinsverbilligungen, öffentliche Darlehen und so weiter. Ausgehend von den bestehenden EU-Instrumenten müssen dabei nationale Komplementärmaßnahmen und Finanzierungsinstrumente den europäischen Rahmenvorgaben angepaßt werden. Für eine integrierte Regionalpolitik ist es entscheidend, von der sektoralen Denkweise Abstand zu nehmen und dafür die Verbindung zwischen regionaler Wirtschaft, insbesondere Land- und Forstwirtschaft, und den Erfordernissen der Region herzustellen. Der Förderung sollten integrierte regionale Entwicklungskonzepte zugrundegelegt werden. Notwendig ist eine Flexibilisierung der Fördermöglichkeiten für die Aktivierung und Stärkung des endogenen regionalen Potentials unter besonderer Berücksichtigung von Umweltbelangen.

15.* Der Grundsatz der europäischen Strukturpolitik, das Entwicklungspotential der Regionen zu stärken, sollte generelle Basis für regionale Förderprogramme werden und zur Entwicklung einer Strategie beitragen, die auf den spezifischen Gegebenheiten der Region basiert und somit einen Prozeß einleitet, der nachhaltig mit Hilfe der eigenen Kräfte die regionale Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Eine solche Ausrichtung unterstreicht, daß die regionale Wirtschaftsförderung nur als Hilfe zur Selbsthilfe, als Anreizmechanismus mit regionalen Ausgestaltungsmöglichkeiten, verstanden werden darf. Dauersubventionen sollten möglichst vermieden werden.

16.* Die regional zuständige Administration muß unter diesen Rahmenbedingungen verstärkt Beratungs-, Moderations- und Kontrollfunktionen übernehmen. Dazu sind im gesamten Förderwesen eindeutige, auch nach außen transparente Zuständigkeiten zu schaffen. Die Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen ist zu vervollständigen und zu operationalisieren. Mit einem aussagekräftigen Instrumentarium als Arbeitsgrundlage sind die zuständigen Stellen dazu zu verpflichten, den jeweils übergeordneten Institutionen Erfolgskontrollen über den Einsatz der finanziellen Zuwendungen vorzulegen.

17.* Umweltaspekte spielen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung bisher nur eine untergeordnete Rolle und sind fortan stärker als bisher in den Katalog von Förderkriterien aufzunehmen. Dies kann im Sinne eines Ausschlußprinzips dergestalt erfolgen, daß zumindest bei Großprojekten nur solche gefördert werden, die auf ihre Umweltverträglichkeit hin geprüft sind. Des weiteren sollten die regionalen Förderprogramme als solche einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Schließlich kann dort, wo besondere Belastungssituationen bestehen, an eine umweltpolitische Spreizung der Fördersätze gedacht werden.

18.* Darüber hinaus sind nicht-investive Maßnahmen wie Beratung, Schulung, Forschung und Entwicklung gerade im Umweltbereich von besonderer Bedeutung. Die Gemeinschaftsaufgaben sollten daher – nicht nur im Umweltschutzbereich – in gewissem Umfang für die Förderung von nicht-investiven Maßnahmen geöffnet werden. Gerade aus staatlicher Sicht muß ein Interesse daran bestehen, das wirtschafts- und regionalpolitische Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen mit umweltpolitischen Zielen zu verknüpfen, um so eine dauerhaft-umweltgerechte Regionalentwicklung und Landnutzung zu erreichen.

19.* Im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung empfiehlt der Umweltrat, daß die sektoralen Förderprogramme der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes langfristig zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Regionalentwicklung" zusammengefaßt werden. Entsprechend wäre dann auf der regionalen beziehungsweise kommunalen Ebene zu entscheiden, ob etwa Infrastrukturmaßnahmen, Investitionen zur Gewerbeentwicklung oder landwirtschaftliche Vorhaben gefördert werden sollen. Eine solche Integration erfordert eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Fachministerien auf Bundes- und Landesebene (Wirtschaft, Landwirtschaft, Raumordnung, Ländliche Entwicklung, Umwelt und Naturschutz) und die Entwicklung einer Gesamtkonzeption für den ländlichen Raum. Eine solche Neukonzeption muß mit einer Überprüfung und Neuausrichtung der föderalen Kompetenz- und Finanzzuordnung einhergehen.

2.3 Raumbezogene Naturschutzpolitik

20.* Die Naturschutzpolitik muß in Deutschland gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz (§ 1) sowohl auf die nachhaltige Sicherung der Leistungen des Naturhaushaltes bedacht als auch auf den Erhalt der Vielfalt von Arten und Lebensgemeinschaften ausgerichtet sein. Raumbezogener Naturschutz und Landschaftspflege gründen hierbei auf drei Strategien:

- Schutzgebietspolitik, das heißt Vorrangflächen für den Naturschutz über die Schutzgebietskategorien,
- Landschaftsplanung auf den verschiedenen Ebenen sowie
- naturschutzfachliche Korrektur von anderen Fachplanungen und genehmigungsbedürftigen Vorhaben mittels Eingriffsregelung (verursacherorientiert) und Umweltverträglichkeitsprüfung (vorsorgeorientiert).

21.* Naturschutzplanung und -politik kann dabei aber nicht außerhalb des marktwirtschaftlichen Systems betrieben werden, da sowohl über die Ursachen als auch die Gestaltungsebene zahlreiche

Verflechtungen zum Marktsystem bestehen. Marktwirtschaftliche Prinzipien müssen entsprechend stärker als bisher für die Verwirklichung von Naturschutzzielen nutzbar gemacht werden. Die bisherige Erfahrung lehrt, daß eine Naturschutzplanung, die sich ausschließlich auf eine Reparatur von Naturschäden konzentriert und marktwirtschaftliche Anreizstrukturen nicht für sich nutzbar macht, auf die Dauer geringen Einfluß hat. Erfolgreiche Naturschutzpolitik muß versuchen, die Rahmenbedingungen für privates Wirtschaften durch systematischen Einbau angemessener Anreize und Abschreckungen so zu verändern, daß die Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses weniger umwelt- und naturschädigend sind und damit eine nachsorgende Naturschutzpolitik weitestgehend überflüssig wird.

22.* Bisherige Aufgabenverteilungen über die verschiedenen Planungsebenen bleiben auch bei Einführung marktlicher Instrumente notwendig. Die Vorstellung, daß sich Kommunen als „politische Unternehmen" zukünftig aus einem allgemeinen Katalog finanziell honorierter Umweltleistungen einen spezifischen Satz von Naturschutzinitiativen auswählen, läßt zwar eine höhere Effizienz für die einzelnen Maßnahmen gegenüber rein planerischer Sicherung erwarten, sie führt aber nicht zu der erforderlichen räumlichen Verteilung beziehungsweise Verzahnung der einzelnen kommunalen Naturschutzinitiativen. Der Biotopverbund oder erwünschte besondere Umweltqualitäten müssen zum Beispiel weiterhin über höhere Planungsebenen vorgezeichnet und räumlich koordiniert werden; Schutzgebiete sind dann entsprechend der naturräumlichen Vorgaben einzurichten.

23.* Mit den Vorschlägen zur Einführung marktlicher Instrumente ist nach Ansicht des Umweltrates keine vollständige Substitution des Planungssystems und des ordnungsrechtlich geprägten Naturschutzinstrumentariums verbunden. Diese in der Fachdiskussion häufig anzutreffende Polarisierung zwischen beiden Strategien würde die konzeptionelle Weiterentwicklung der praktischen Naturschutzpolitik erheblich behindern. Das umweltplanerische Instrumentarium wird bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen Anreizinstrumente keinen Bedeutungsverlust erfahren. Vielmehr können die verschiedenen Planungsinstrumente damit ihre Wirksamkeit besser entfalten. Auch sind ordnungsrechtliche Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes, zum Beispiel beim Gebietsschutz, weiterhin wesentliche Grundlage zur Umsetzung der Naturschutzpolitik.

Aufgrund der finanziellen Anreize eines ökologisch erweiterten Finanzausgleiches ist zu erwarten, daß sich die Haltung der kommunalen Entscheidungsträger gegenüber Belangen und Planungen von Naturschutz und Landschaftspflege grundlegend ändert. Die bislang schwache Stellung der Naturschutzbelange als zentraler Bestimmungsgrund mangelnder Umsetzung würde entfallen. Wenn die Sicherung und Entwicklung der Umweltqualität auf der Fläche den Kommunen finanziell entlohnt wird, kann davon ausgegangen werden, daß die Gemeinden Landschaftspläne mit großem Eigeninteresse fördern werden. Gerade in ländlichen Gemeinden mit hohen Freiflächenanteilen und noch günstiger Ausstattung mit natürlichen Ressourcen könnten eigenständige Aktivitäten zur Planung und Sicherung dieser Qualitäten einen ähnlich hohen Stellenwert erlangen wie derzeit etwa die Planung und Ausweisung von Gewerbe- und Wohngebieten. Eine solche Entwicklung wäre für die Naturschutzplanung unbestreitbar als Bedeutungszuwachs einzuschätzen. Der vielfach beklagte Ziel-Mittel-Bezug in der Landschaftsplanung und die geforderte Umsetzungsorientierung mit Hilfe des ökologischen Finanzausgleichs würden entscheidend verbessert. In diesem Zusammenhang erscheint es nach Auffassung des Umweltrates empfehlenswert, den Landschaftsplan als Zuweisungsgrundsatz beziehungsweise -bedingung vorzusehen. Eine Integration der kommunalen Landschaftsplanung müßte hierbei durch konkrete Vorgaben zu Untersuchungsumfang und -qualität begleitet werden.

24.* Neben dem dargestellten Bedeutungszuwachs erscheint für die Landschaftsplanung auch eine Akzentverschiebung sinnvoll. Die fachgutachterlichen Aufgaben der Landschaftspläne auf örtlicher Ebene sollten an Bedeutung gewinnen, wohingegen der Aspekt der Akzeptanzförderung und Überzeugungsarbeit als „Anwaltschaft für Natur und Landschaft" auf der kommunalen Ebene weitgehend entfallen kann, weil mit einem ökologisch orientierten kommunalen Finanzausgleich und der Honorierung ökologischer Leistungen ausreichende Anreizstrukturen für aktiven Naturschutz bestehen. Anstoß, Finanzierung und Qualitätsstreben in der Naturschutzplanung können bei diesem Ansatz aus der politischen Führung der Gemeinde beziehungsweise aus dem unternehmerischen Kalkül der privaten Flächennutzer heraus erwartet werden. Landschaftsplaner können diesen Prozeß mit fachlich fundierter und qualitativ hochwertiger Information und Beratung, das heißt gutachterlicher Dienstleistung, begleiten. Der bislang notwendige und im Tagesgeschäft der Planer wichtige Teil, den Planungsprozeß als grundlegende Überzeugungsarbeit zu verstehen, wäre im bisherigen Umfang somit nicht mehr notwendig.

25.* Eine weitere Akzentverschiebung für die Landschaftsplanung wäre es, auf allen Ebenen einen stärkeren Leistungs- beziehungsweise Ergebnisbezug herzustellen. Sowohl für den Finanzausgleich als auch für die ökologisch sinnvolle Lenkung einer Honorierung ökologischer Leistungen bedarf es eines Systems von Indikatoren zur Darstellung der Leistungen der Flächenbewirtschafter, die finanziell gefördert werden sollen. Neben der räumlichen Koordinierung kann im System der Landschaftsplanung auch eine stufenweise Konkretisierung beziehungsweise Verfeinerung und damit Regionalisierung der Förderkriterien implementiert werden. Hierbei müssen sowohl die unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen und die standörtliche Ökosystemvielfalt einfließen, als auch die Knappheitsgrade einzelner Umweltmedien beziehungsweise Umweltfunktionen Berücksichtigung finden. Die Erfassung und Dokumentation der Knappheitsgrade entspricht einer Erfolgskontrolle zur Wirksamkeit finanzieller Anreize. Würde man zum Beispiel bestimmte Biotoptypen besonders honorieren, müßte bei Wirksamkeit des Instru-

mentes die Gefährdung dieser Biotoptypen zurückgehen. Im Sinne möglichst hoher Effizienz der Mittelverwendung könnten in mittelfristigen Zeitabständen innerhalb der überörtlichen Landschaftspläne die biotischen Anreizschwerpunkte verlagert werden. Eine einseitige Entwicklung von „Modebiotopen", zum Beispiel Streuobstwiesen und Kleingewässer, könnte so vermieden werden.

26.* Durch die Neuorientierung der Landschaftsplanung wird diese kommunalpolitisch zu einem wichtigen Handlungsfeld. Es ist zu erwarten, daß der Naturschutz zum Entwicklungsimpuls für die Kommunen wird und den Nimbus der Verhinderungsplanung verliert. Die Erfassung, Bewertung und Entwicklung von Natur und Landschaft, das heißt die Kenntnis und Information zum Naturhaushalt, werden stärker als bisher zur notwendigen Führungsinformation in politischen und behördlichen Entscheidungen.

27.* In Verbindung mit der Frage nach den zu honorierenden Umweltzuständen und Umweltleistungen ist eine starke Dynamik bei gesellschaftlichen Auseinandersetzungen mit den Wertmaßstäben im Naturschutz und den allgemeinen Umweltqualitätszielen zu erwarten. Die Bereitstellung beziehungsweise Verausgabung von Steuermitteln für die angestrebten Umweltziele wird eine intensivere Auseinandersetzung hervorrufen, als das bislang im Rahmen von Genehmigungstatbeständen oder planerischen Vorgaben ohne Umsetzungsmittel der Fall ist.

Diese Tendenz scheint insofern begrüßenswert, als damit eine allgemein verständliche politische Auseinandersetzung gefördert wird und die Kosten des Naturschutzes, die bislang in Form von Opportunitätskosten einzelner Flächennutzer (Privateigentümer, Kommunen) weitgehend im Dunkeln blieben, offen Gegenstand der politischen Diskussion würden. Offengelegt würden auch die externen Kosten einer Agrarpolitik, die bislang weitgehend abgekoppelt von Zielen des Naturschutzes und der Erhaltung der Kulturlandschaft fast ausschließlich die Erwerbsinteressen landwirtschaftlicher Erzeuger im Blick hatte. Naturschutz wäre dann nicht mehr exklusives Handlungsfeld einer relativ kleinen Gruppe von Experten, sondern würde stärker Gegenstand der Politik auf breiter Ebene.

28.* Vorschläge und Politikkonzepte für die kommunale Ebene müssen differenziert formuliert und als langfristige Handlungsoptionen eingeordnet werden. Die Spannweite von Flächenausstattung, Größe (nach Einwohnerzahl und Steuerkraft) und Verwaltungsapparat ist erheblich. Für die kommunale Naturschutzpolitik ist insbesondere die Ausstattung der entsprechenden Fachverwaltungen von Bedeutung.

Wenn ländliche Regionen mit hoher natürlicher Ressourcenausstattung ökologische Funktionen für Verdichtungsräume übernehmen, so kann es kaum sinnvoll erscheinen, die entsprechenden Kapazitäten der Umweltfachverwaltung in ländlich strukturierten Regionen in der gegenwärtigen Unterausstattung zu belassen. Aus überörtlichen Interessen heraus (im wesentlichen der Landesebene) kann also eine ausreichende Ausstattung mit entsprechenden Fachkräften auch mit dem Erhalt und der Entwicklung ökologischer Leistungen zusätzlich begründet werden. Gleichfalls könnte durch Serviceleistungen überörtlicher Ebenen der kommunale Bereich unterstützt werden.

29.* Der endgültige Charakter von Plänen als Handlungsanleitungen für den Naturschutz entspricht nicht mehr den vorhandenen planungstechnischen Potentialen und entsprach sachlich nur bedingt den dynamischen Strukturen der Natur- und Kulturlandschaften beziehungsweise der Dynamik im politisch-administrativen Bereich. Eine Entwicklung von Planung zu Management bedarf einer stärkeren Verankerung und Institutionalisierung dynamischer Planungsinstrumente. Es kann nach Ansicht des Umweltrates jedoch nicht um weitere, zusätzliche Instrumente gehen, sondern vielmehr um einen sachlich begründeten „Generationswechsel" der Steuerungsinstrumente in der Naturschutzpolitik. Eine wesentliche Voraussetzung für eine Stärkung der Landschaftsplanung, insbesondere im Hinblick auf deren Neuorientierung, ist ein kontinuierliches Umweltmonitoring, um die Datenverfügbarkeit und Datenqualität – als zentrales Problem aller ökologischen Planungen – zu verbessern. Ausreichende Informationen über den Zustand der Umwelt sind eine unverzichtbare Voraussetzung für ein strategisches Naturschutzmanagement. Erst auf dieser Grundlage sind aussagefähige Wirkungsanalysen, Erfolgskontrollen und Prognosen möglich.

30.* Ein operatives Naturschutzmanagement muß eine fachlich fundierte und transparente Steuerung dynamischer Nutzungsstrukturen ermöglichen. Unter „operativ" sind die kurzfristigen und situationsbezogenen Entscheidungsbereiche mit Bedeutung für den Naturschutz zu verstehen. Neue Nutzungstypen und Änderungen der Nutzungsstrukturen am Standort müssen projektbezogen naturschutzfachlich begleitet werden. Die drei Hauptaufgaben Vorsorge/Vermeidung, Projektgestaltung/Alternativenbetrachtung und Ausgleich von Naturverbrauch stehen hierbei im Vordergrund und müssen für die politischen Entscheidungsgremien aufbereitet werden. Diese Aufgaben werden derzeit weitgehend von der Umweltverträglichkeitsprüfung übernommen; diese erstreckt sich auch auf Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich der Ausgleichsmaßnahmen (§ 6 Abs. 3, 4 UVPG; Anhang 1 Nr. 1.1 UVPVwV).

31.* Wesentliche Rahmenbedingung des Naturschutzes sind die Eigentumsverhältnisse. Tragfähiges und konsequent an den erwartbaren Ergebnissen orientiertes Naturschutzmanagement benötigt daher Gestaltungsspielraum für eine aktive Steuerung der Flächenbesitzverhältnisse. Die Flurbereinigung im herkömmlichen Sinne beinhaltet bereits alle notwendigen Voraussetzungen einer aktiven Flächenpolitik für künftige Naturschutzanforderungen. In ihrer aktuellen Form ist sie aber immer noch zu stark an der ursprünglichen Aufgabe der Flurneuordnung, das heißt den Belangen landwirtschaftlicher Produktionsbedingungen, orientiert. Zukünftig stellt sich mit weiter abnehmender Bedeutung agrarstruktureller Aufgaben die Frage nach der Entwicklung der Flurbereinigung und vor allem ihrer immer noch erheb-

lichen sachlichen Ressourcen (Mittel und Fachpersonal). Vom Umweltrat werden erneut deutlich flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten von Flurbereinigungsverfahren vorgeschlagen. Notwendig sind situationsangepaßte, kurzfristige und vor allem wenig zeitaufwendige Verfahren zur Entflechtung von Naturschutzkonflikten durch Flächenbesitzverhältnisse. Erste Ansätze hierzu bietet die Erweiterung des Anwendungsbereichs bestimmter Verfahrenstypen der Flurbereinigung (Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 23. August 1994), um zum Beispiel Nutzungskonflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu entflechten und den Landtausch für Naturschutzzwecke zu erleichtern. Mit einem Gesamtvolumen von knapp 400 Millionen DM stehen dafür vergleichsweise umfangreiche Mittel zur Verfügung. Die Bedeutung dieser Gesetzesänderung wird durch den erhöhten Anteil der durchgeführten vereinfachten Flurbereinigungsverfahren an allen Verfahrensarten (ca. 13 % im Jahr 1993) deutlich. Diese sich abzeichnende Umorientierung der Flurbereinigung wirft allerdings auch Probleme auf. Die materiellen und Verfahrensregelungen des Flurbereinigungsrechts sind auf die Grundstückseigentümer beziehungsweise deren vitale ökonomische Interessen an einer entsprechenden Neuordnung bezogen. Eine Flurneuordnung als Teil des Naturschutzmanagements kann mit einer entsprechenden Teilnehmergemeinschaft als aktive Größe im Konzept herkömmlicher Verfahren nicht unbedingt rechnen. Deshalb sind neue Anreizmodelle für die Grundstückseigentümer zur Teilnahme an modifizierten Verfahren notwendig. Vorstellbar sind finanzielle Anreize etwa in Umkehrung der derzeit üblichen Beteiligungskosten am Bereinigungsverfahren nach Flächenanteil. Flurneuordnung kann immer nur mit der Akzeptanz und Beteiligung der Grundstückseigentümer erfolgen. Diese Akzeptanz auch unter geänderten Zielsetzungen und Rahmenbedingungen zu erwirken, müßte zukünftig von der Flurbereinigung als neue Herausforderung erkannt und aktiv für ein Naturschutzmanagement genutzt werden. Erforderlich wird auch eine juristisch tragfähige Regelung des Interessenausgleichs zwischen den beteiligten Grundstückseigentümern (Wertermittlung und Neuzuweisung im Abgleich mit den ökologischen Zielsetzungen der Verfahren).

32.* Der zweite große aktive Bereich ist das Management der fortlaufend anfallenden Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen bei aus ökologischen Gründen zu pflegenden Flächen. Der Annahme folgend, daß der Naturschutz seine heutigen Wertmaßstäbe beibehält – eher noch anspruchsvoller gestaltet – ist zu erwarten, daß die Aufwendungen zur Pflege der Kulturlandschaft noch zunehmen werden. Auf der Grundlage qualifizierter Pflegepläne können die Pflegemaßnahmen vornehmlich für öffentliche Flächen ausgeschrieben und mit mittelfristigen vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung und Landschaftspflegeunternehmern festgelegt werden. Hierbei muß nicht die Förderung der örtlichen Landwirtschaft im Vordergrund stehen, wenngleich zu erwarten ist, daß landwirtschaftliche Betriebe für die nachgefragten Arbeiten besonders geeignet und in einem freien Wettbewerb an einem kommunalen Landschaftspflegemarkt auch konkurrenzfähig sind.

33.* Um Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Praxis umzusetzen, haben sich Landschaftspflegeverbände als eine effektive Organisationsform erwiesen. Nachdem 1986 in Mittelfranken der erste deutsche Landschaftspflegeverband gegründet wurde, bestehen mittlerweile über 70 dieser Verbände in elf Bundesländern. Sie betreuen einen bestimmten Naturraum oder ein Kreis- beziehungsweise Gemeindegebiet. Landschaftspflegeverbände sind eingetragene gemeinnützige Vereine, deren Vorstand sich aus Vertretern der Landwirtschaft, der Kommunalpolitik und des Naturschutzes zusammensetzt. Die Integration aller betroffenen Gruppierungen erwies sich als ein erfolgreicher Weg, die Akzeptanz zu fördern und den Erfahrungsschatz aller Beteiligten zu nutzen; insofern sind von Landschaftspflegeverbänden angestrebte Lösungen zu präferieren, bei denen die Pflege der Landschaft den einzelnen Grundeigentümern und von ihnen vertraglich Beauftragten überlassen wird. Als Aufgaben und Ziele der Landschaftspflegeverbände können genannt werden:

- Erhaltung und Sanierung typischer Kulturlandschaften,
- Planung, Organisation und Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege von ökologisch wertvollen Flächen,
- Schaffung geeigneter Biotopverbundsysteme,
- Steuerung eines umweltverträglichen Tourismus in Zusammenarbeit mit den Kommunen,
- Beratung und Information der Mitglieder sowie
- Aufklärung der Öffentlichkeit in den Bereichen Natur- und Umweltschutz.

Der Umweltrat empfiehlt, Landschaftspflegeverbände für die Umsetzung regionaler Landnutzungskonzepte sowie der kommunalen Landschaftsplanung zu institutionalisieren und zu fördern.

34.* Die Verbindung Landschaft-Landwirtschaft ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Diskussion um die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. Pflege und Entwicklung der Landschaft kann nicht auf Flächen in kommunaler Hand beschränkt werden, sondern muß möglichst flächendeckend ansetzen. Daher ist die Einbindung der örtlichen Land- und Forstwirtschaft in Naturschutzaktivitäten unumgänglich.

35.* Langfristig sollten die Handlungsoptionen für eine Weiterentwicklung der Naturschutzpolitik an den Vorschlägen zur Einführung dezentraler Gestaltungsmuster und marktwirtschaftlicher Anreizinstrumente orientiert sein. Bei den Planungsinstrumenten würde dies eine Aufgabenverschiebung vom direkten Lenkungsanspruch zur informellen Entscheidungsvorbereitung auf den entsprechenden Entscheidungsebenen (Kommunen und private Entscheidungsträger) zur Folge haben. Die überörtlichen Planungsebenen würden in einem reduzierten Maße Vorgaben tätigen. Die unteren Ebenen würden weniger stark durch die überörtlichen Naturschutz-

planungen reglementiert, sondern könnten auf der fachlichen Grundlage flexibler Naturschutzinstrumente entsprechende Naturschutzleistungen erbringen (kommunales Naturschutzmanagement). Langfristig müßten für eine solche Naturschutzpolitik der Kommunen allerdings auch andere Fachgesetze angepaßt werden.

36.* Die Eingriffsregelung beziehungsweise die landschaftspflegerische Begleitplanung ist als verursacherorientierte Strategie heute unumgänglicher Bestandteil für öffentliche und private Vorhaben. Dennoch sind sie für eine aktive Naturschutzpolitik eher als ergänzende Instrumente einzuschätzen. Eine echte Alternativenprüfung bei Nutzungen beziehungsweise eine gleichrangige Beachtung ökologischer Belange im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung kann mit ihnen alleine auch zukünftig kaum erreicht werden. Öffentliche und private Entscheidungen mit wirtschaftlichen Zielsetzungen werden nicht substantiell beeinflußt.

37.* Naturschutzpolitik muß im Hinblick auf neue Instrumente die Bereitstellung fehlender fundierter empirischer Analysen und Effizienzuntersuchungen veranlassen. Problemanalysen und neuen Vorschlägen haftet immer ein spekulativer Anstrich an, ein Mißstand, der aus der Sicht der Naturschutzpolitik nicht verschwiegen oder verdrängt werden kann. In den Auseinandersetzungen mit anderen Fachpolitiken und bei finanziellen Verteilungskämpfen wird der Mangel an harten Daten immer zu Nachteilen für die Belange von Natur und Landschaft führen. Eine wesentliche übergreifende Anforderung zielt daher auf systematische Wirkungs- und Effizienzanalysen der bisherigen Naturschutzpolitik ab. Sie sind im Sinne von Effizienzkontrollen durch Kostenanalysen (Grundkosten, Opportunitätskosten, Transaktionskosten) zu ergänzen. Ähnliche Anstrengungen müssen in Zukunft auch für Instrumente wie die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und die Umweltverträglichkeitsprüfung systematisch vorgenommen werden. Das Bundesamt für Naturschutz sollte eine solche Evaluierung zur tatsächlichen Wirksamkeit der Naturschutzpolitik sicherstellen. Erste Ansätze sind mit der Evaluierung von Landschaftsplänen gemacht.

2.4 Agrarpolitik

38.* Der anhaltende gesamt- und regionalwirtschaftliche Bedeutungsverlust des Agrarsektors, zumindest der Nahrungsmittelproduktion, ist ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung von Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen auf den ländlichen Raum.

Als Hauptursachen für den Bedeutungsverlust der Landwirtschaft sind vor allem der Rückgang des Anteils der Nahrungsmittelausgaben an den gesamten Konsumausgaben, der technische Fortschritt und dadurch hohe Ertrags- und Effizienzsteigerungen, die zunehmende Auslagerung von Funktionen aus der Landwirtschaft in spezialisierte gewerbliche Unternehmen und wachsende Importe zu nennen. Nach der Uruguay-Runde des GATT im April 1994 und dem Inkrafttreten der Beschlüsse ab 1. Januar 1995 zeichnet sich eine weitere Beschleunigung des Strukturwandels ab, da sich die Europäische Union neben der deutlichen Reduzierung der Preisstützung auch zu einer teifgreifenden Liberalisierung des weltweiten Agrarhandels verpflichtet hat.

In Ergänzung zur Agrarreform von 1992 hat der EU-Ministerrat eine Agrar-Umwelt-Verordnung (VO Nr. 2078/92/EWG) erlassen, auch mit dem Ziel, den Strukturwandel in bestimmte Bahnen zu lenken. Die Verordnung soll zur Verknüpfung landwirtschafts- und umweltpolitischer Zielsetzungen beitragen, die Veränderungen des Agrarmarktes mitbegleiten und gewährleisten, daß den Landwirten ein angemessenes Einkommen sicher ist. Die Verordnung war Ansatzpunkt für eine detaillierte Analyse der derzeitigen Landbewirtschaftung durch den Umweltrat in seinem Umweltgutachten 1994.

39.* Aus umwelt- und regionalpolitischer Sicht ist es notwendig, die negativen Umweltwirkungen einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu internalisieren und die positiven zu honorieren. Nur durch eine Modifikation der Rahmenbedingungen in dieser Richtung ist innerhalb eines liberalisierten Agrarmarktes ein fairer Wettbewerb gegeben, der es den Regionen mit schlechteren natürlichen Standortfaktoren ermöglicht, ihre komparativen Vorteile im Bereich der Bereitstellung von Leistungen für den Naturschutz und die Erholung zu nutzen. Durch eine solche Politik würde die gleichzeitige Versorgung mit Nahrungsmitteln und mit Umweltgütern effizienter gewährleistet als heute. Die räumliche Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzung wäre mit großer Wahrscheinlichkeit weiter gestreut als bei der bislang angesteuerten Agrarpolitik, und zwar ohne die Landwirte in benachteiligten Gebieten zu leistungsunabhängigen Subventionsbeziehern zu machen.

Eine Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft außerhalb der Nahrungsmittelproduktion könnte stabilisierend auf den Agrarsektor wirken und dazu beitragen, die ökologischen Folgen des Agrarstrukturwandels zu vermindern. Dieses Instrument kann die Probleme aber nicht umfassend lösen, so daß eine aktive Regionalpolitik als ein integrierender Politikansatz für ländliche Räume unbedingt erforderlich ist.

40.* Neue Ansätze und Chancen, die die EU-Strukturpolitik für den ländlichen Raum bietet, werden aber bislang nicht ausreichend genutzt oder nicht konsequent umgesetzt. Die EU-Mittel werden im Prinzip nur als zusätzliche Mittel der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz begriffen und entsprechend verwendet. Die Agrarpolitik wiederum verwendet ihren Anteil der EU-Fördergelder für die klassische Agrarpolitik und nur zu einem verschwindend geringen Teil für die Förderung einer umweltverträglichen Landwirtschaft.

41.* Eine Agrarpolitik, die den Anforderungen einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung gerecht wird und somit die landwirtschaftliche Nutzung und den Erhalt einer ökologisch wertvollen Landschaft miteinander verbindet, basiert im wesentlichen auf folgenden Maßnahmen:

- schrittweise Liberalisierung der Agrarmärkte,

- Schaffung von gezielten Anreizen zur Verminderung der Umweltbelastungen der Landwirtschaft durch
  - schrittweisen Abbau der Subventionierung von fossilen Energieträgern und Einbeziehung des Agrarsektors in die Reform der Mineralölsteuer als Beitrag zu einer umweltgerechten Finanzreform (Umweltgutachten 1996),
  - Verteuerung des Düngemitteleinsatzes durch Einführung einer Stickstoffabgabe,
- Verschärfung des Ordnungsrechts durch
  - Erweiterung der Zweckbestimmung des Düngemittelrechts um ökologische Erfordernisse und Verschärfung der Umweltanforderungen in der Düngeverordnung,
  - durchgängige Begrenzung des Viehbesatzes, das heißt Durchsetzung der Flächenbindung und Festschreibung der Grundsätze und Maßstäbe der guten fachlichen Praxis,
  - Verschärfung der Zulassungs- und Anwendungsbestimmungen für Pflanzenschutzmittel,
  - Abbau der Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht
- Eröffnung neuer Produktions- und Erwerbsmöglichkeiten für die Landwirtschaft außerhalb der traditionellen Nahrungsmittelproduktion durch
  - die Honorierung ökologischer Leistungen (Internalisierung positiver Umwelteffekte der Agrarproduktion) und
  - die Schaffung von Möglichkeiten für Erwerbskombinationen im Rahmen einer aktiven Strukturpolitik für den ländlichen Raum.

Weitere Maßnahmen müssen diese Handlungsfelder flankieren, um die Wirkung der marktwirtschaftlichen Instrumente voll zur Geltung zu bringen und den initiierten ökologisch ausgerichteten Strukturwandel sozial abzusichern:

- Intensivierung und Verbesserung von Information, Beratung und Aufklärung sowohl auf der Seite der Landwirte als auch der Verbraucher,
- gezielte, an ökologischen Kriterien ausgerichtete Investitions- und Forschungsförderung zur beschleunigten Einführung von Innovationen und für den Ausbau der Umweltbeobachtung zur Erfolgskontrolle der eingesetzten Instrumente sowie
- Sicherung von Mindesteinkommen und sozialer Infrastruktur in ländlichen Räumen durch die Agrarsozialpolitik.

Liberalisierung der Agrarmärkte

42.* Aus umweltpolitischer Sicht weisen die in der EG-Agrarreform von 1992 enthaltenen Ansätze zur Liberalisierung des Agrarsektors im Prinzip in die richtige Richtung. Eine schrittweise Liberalisierung des Agrarmarktes kann nur in Verbindung mit den anderen Elementen des Gesamtkonzeptes eine ökologisch positive Wirkung entfalten, soll nicht die landwirtschaftliche Nutzung unter marktwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen sich auf wenige Regionen konzentrieren und gänzlich auf die Nahrungsmittelproduktion beschränkt sein. Die Erzeugung von gesellschaftlich erwünschten Umweltgütern fände genauso wenig statt wie eine ausreichende Rückführung der Umweltbelastungen. Da die Liberalisierung allein nicht die durch fehlende Internalisierung von Umweltkosten verursachte Fehlallokation von Produktionsfaktoren beseitigt, wird ergänzend der Einsatz spezifischer umweltpolitischer Instrumente, wie zum Beispiel die Besteuerung von Betriebsmitteln, notwendig. Gleichzeitig müssen die Nutzen von positiven ökologischen Leistungen stärker honoriert werden, als dies durch die schrittweise Freigabe von Mengen und Preisen sowie den Abbau von Subventionen erreichbar wäre. Da ökonomische Anreize nur auf funktionierenden Märkten ihre volle Wirkung entfalten können, ist die Liberalisierung des Agrarsektors ein notwendiges, aber nicht hinreichendes Element einer Neuorientierung der Agrarpolitik im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung.

Schaffung von Anreizen zur Verringerung der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft

43.* Die bisherige Agrarumweltpolitik arbeitet fast ausschließlich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten, die aus ökologischer Sicht zum Teil abgebaut, zum Teil aber auch verschärft werden müssen, um dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung gerecht zu werden. Darüber hinaus wird seit langem gefordert, den Schutz der Umwelt in einem marktwirtschaftlich orientierten (Agrar-) System auch mit ökonomischen Instrumenten zu sichern. Auf der Basis von ökonomischen Rahmenbedingungen bei der Nutzung der Umwelt, wie sie zum Beispiel durch Lenkungsabgaben oder Lizenzen geschaffen werden können, sind allgemeine, sektor- und standortübergreifende Ziele im Bereich des Natur- und Umweltschutzes bedeutend kostengünstiger zu verwirklichen als unter den gegenwärtigen Bedingungen.

44.* Für den Einstieg in eine umweltgerechte Finanzreform empfiehlt der Umweltrat die Erhebung einer CO_2-Abgabe auf fossile Brennstoffe (Umweltgutachten 1996). Die Abgabe sollte nach Vorstellung des Umweltrates auf die Mineralölsteuer anrechenbar sein. Eine Steuerbefreiung oder -begrenzung der Landwirtschaft, wie etwa in Form der heutigen Gasölbeihilfe, erscheint mittelfristig nicht gerechtfertigt, zumal der Einsatz des Dieselkraftstoffs durch die Landwirte für den privaten Straßenverkehr ohnehin nicht zu verhindern ist, und durch die Gasölverbilligung erheblicher administrativer Aufwand entsteht. Trotz der schwer einzuschätzenden ökologischen Effekte empfiehlt der Umweltrat jedoch, die Subventionierung des Dieseleinsatzes in der Landwirtschaft schrittweise abzubauen.

Soll die Abschaffung der Gasölverbilligung für die Landwirte akzeptabel sein, muß der Ausfall eines wesentlichen Einkommensanteils mit entsprechenden Kompensationen verbunden sein. Der Umweltrat empfiehlt daher an ökologische Leistungen gekoppelte Transferzahlungen. Allerdings kann eingewen-

det werden, daß die Höhe der ökologisch und sozialpolitisch motivierten Transferzahlungen durch die Abschaffung der Gasölverbilligung beträchtlich steigen muß; andererseits wäre es aber inakzeptabel, zur Senkung der erforderlichen Transferzahlungen ausgerechnet die zum Teil umweltbeeinträchtigenden Betriebsmittel steuerlich zu entlasten. Flankierend könnten Investitionshilfen zur Förderung des Einsatzes leichter Geräte mit niedrigem Diesel- oder Erd-/Biogasverbrauch geleistet werden. Da die umweltpolitisch unerwünschten Effekte der Abschaffung der Gasölverbilligung nicht exakt zu bestimmen sind, sollten zum Beispiel flankierende Instrumente zur Beschränkung des Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteleintrags eingesetzt werden.

45.* Eine Analyse der relativen Wirkungen einer bei dem direkten Einsatz von Energieträgern ansetzenden, im Zeitablauf progressiv steigenden Energiebesteuerung der Landwirtschaft zeigt, daß das gesamte Betriebsergebnis eines konventionell wirtschaftenden Landwirts stärker belastet werden würde als das eines ökologisch wirtschaftenden. Allerdings sind die durch die Steuer induzierten relativen Kostensteigerungen in der ökologischen Landwirtschaft größer als im konventionellen Landbau. Dies erklärt sich aus der unterschiedlichen Aufteilung von direkten und indirekten Energieverbräuchen, wobei der Anteil der direkten Energieverbräuche in der ökologischen Landwirtschaft deutlich über dem in der konventionellen Landwirtschaft liegt. Während nun aber die Erzeuger von Trägern indirekter Energie die Preissteigerungen ihrer Erzeugnisse durch Importe von Vorleistungen aus Ländern, in denen entsprechende Energieabgaben nicht erhoben werden, unter dem durchschnittlichen Energiesteuersatz halten können, müssen die zusätzlichen Kosten direkter Energieverbräuche in voller Höhe von den Landwirten getragen werden. Da der konventionelle Landbau bei den Deckungsbeiträgen einen niedrigeren absoluten Ausgangswert hat, ihre absoluten Kostensteigerungen aber eine größere Dimension haben, wird sich im Verhältnis zum Referenzjahr der Deckungsbeitrag und bei konstanten Fixkosten das Betriebsergebnis im Vergleich zum ökologischen Landbau stärker vermindern.

Eine Verminderung des Energieeinsatzes beziehungsweise der CO_2-Emissionen wäre bei einer EU-weiten Energieverteuerung durch Abgaben weitaus wahrscheinlicher, weil dann sowohl das Preisniveau der inländisch erzeugten Energieträger als auch das der aus der Europäischen Union importierten Vorleistungen (z. B. Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, chemische Zwischenprodukte, Futtermittel) steigen würde und die konventionellen Betriebe wegen des höheren Anteils an indirekten Energieeinsätzen stärker belastet werden würden.

Der Vorschlag des Umweltrates zu einer umweltgerechten Finanzreform sieht weiterhin vor, die fixen Wegekosten vollständig über die Kraftfahrzeugsteuer beziehungsweise Regional- und Fernverkehrsvignetten zuzulassen, wobei die Regionalvignette als Zwangsbeitrag erhoben wird (Umweltgutachten 1996). Alle selbstfahrenden Landmaschinen sollten entsprechend der Empfehlung von der Kraftfahrzeugsteuer beziehungsweise der Vignettenpflicht ausgenommen werden, nicht aber die von der Landwirtschaft genutzten Personen- und Lastkraftwagen.

46.* Als Anreiz zur Reduzierung des Nährstoffeintrags aus mineralischer Düngung empfiehlt der Umweltrat – unter Abwägen der aktuellen Rahmenbedingungen – nach wie vor die Einführung einer *Stickstoffabgabe* mit einer lenkungswirksamen Rückerstattung der Einnahmen an die Landwirtschaft. Eine der Voraussetzungen für die Rückerstattung der Abgabe muß der Nachweis einer ausgeglichenen Düngebilanz sein. Der Umweltrat hielte eine Stickstoffabgabe tatsächlich dann nicht mehr für erforderlich, wenn das Ordnungsrecht strengere Maßstäbe anlegte und in der Düngeverordnung zum Beispiel am Konzept der kritischen Eintragsraten orientierte Grenzwerte für maximale Nährstoffbilanzüberschüsse festlegte und deren Einhaltung auf effiziente Weise kontrolliert werden könnte. Da nach derzeitigem Stand durch die Düngeverordnung keine flächendeckende und ausreichende Reduzierung bei den Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft zu erwarten ist, schlägt der Umweltrat parallel zum Erlaß der Düngeverordnung die Einführung einer Abgabe auf mineralischen Stickstoffdünger vor. Hiermit soll sichergestellt werden, daß sich die Düngung flächendeckend auf einem standortangepaßten, niedrigeren Niveau einstellt und damit auch die Umweltbelastungen verringert werden.

Bei der Bestimmung der Abgabenhöhe muß beachtet werden, daß bei Einführung einer CO_2-Abgabe bereits die Herstellung und die Ausbringung von Düngemitteln verteuert wird. Die Abgabenhöhe für die Besteuerung des Mineraldüngers muß also im Rahmen des Gesamtpaketes einer umweltgerechten Finanzreform bestimmt werden. Als langfristige Zielsetzung im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung ist die Einhaltung der kritischen Eintragsraten für Stickstoff in naturnahe Ökosysteme anzustreben. Die Verwirklichung dieser Zielsetzung erfordert eine erheblich stärkere Reduzierung des Nährstoffeintrags – nicht nur aus der Landwirtschaft. Solange das Konzept der kritischen Eintragsraten jedoch nicht flächendeckend zur Verfügung steht, empfiehlt der Umweltrat als politisches Minimalziel, die Maßnahmen zur Reduzierung des Düngemitteleinsatzes an der internationalen Verpflichtung zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in Nord- und Ostsee auszurichten.

47.* Die ordnungsrechtlichen Vorgaben zum Pflanzenschutzmitteleinsatz sind im Vergleich zum Düngemitteleinsatz von einer anderen inhaltlichen Qualität. Die Zulassungsbestimmungen vermögen nur eine schwache Steuerung im Hinblick auf den Schutz des Grundwassers und des Naturhaushaltes zu gewährleisten, jedoch ist die Eingriffsintensität in räumlich abgegrenzten Schutzgebieten vergleichsweise hoch. Insbesondere fehlt ein flächendeckendes Instrumentarium zur Senkung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes. Das Zulassungs- und Anwendungsrecht muß daher im Zuge der Änderung des Pflanzenschutzgesetzes und untergesetzlicher Regelungen verschärft werden, soweit dies gemeinschaftsrechtlich möglich ist. Ergänzend hierzu soll die land-

wirtschaftliche Offizialberatung und die Verbrauchberatung verbessert werden.

Eröffnung neuer Erwerbsmöglichkeiten

48.* Die vorgeschlagenen ökonomischen Instrumente sollen die Einkommensmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe erweitern und eine Allokation der Ressourcen in umweltverträglichere Bahnen lenken. Der Schwerpunkt liegt auf der Behebung von Marktdefiziten, die auf fehlenden Preisen für die Erbringung positiver Umweltleistungen beruhen. Für diesen Schwerpunkt bietet sich als Instrument die Honorierung ökologischer Leistungen an. Im Rahmen der Honorierung ökologischer Leistungen tritt die öffentliche Hand dort als Nachfrager nach Umweltqualität auf, wo sich privatwirtschaftliche Märkte nicht effizient bilden lassen.

49.* Für die Landwirte wird es angesichts des fortschreitenden Strukturwandels in vielen ländlichen Gebieten verstärkt darauf ankommen, die Möglichkeiten der Erwerbskombination beziehungsweise Mehrfachbeschäftigung konsequent zu nutzen. Dazu bieten sich unter anderem an:

- Aufnahme von Nebenerwerbstätigkeiten in ländlichen Gewerbe- und Dienstleistungsbereichen,
- Übergang zum ökologischen Landbau, wenn die entsprechenden Voraussetzungen (Absatz, Vermarktungseinrichtungen, ausreichendes Arbeitspotential) gegeben sind,
- Übernahme von Verarbeitungsaktivitäten und Direktabsatz der erzeugten Produkte für Betriebe in der Nähe von Zentren (z. B. Bauernbrot, Frischfleisch, Gemüse),
- Übernahme von Naturschutz- und Landschaftspflegearbeiten (bessere Auslastung vorhandener Maschinen- und Arbeitskapazitäten, Kenntnisse der örtlichen Natur- und Landschaftsbestandteile),
- Übernahme weiterer kommunaler Dienstleistungen, wie zum Beispiel Winterdienste, Betreuung von Infrastruktureinrichtungen, lokale Transportarbeiten,
- Tätigkeiten im Bereich Naherholung und Fremdenverkehr (Reitpferdehaltung, Urlaub auf dem Bauernhof, zum Teil in Kombination mit der Vermarktung eigener Produkte),
- Nutzung und Ausbau vorhandener, nicht mehr benötigter Wirtschaftsgebäude, zum Beispiel für Wohnzwecke oder zur Vermietung als Wohnwagenstellplatz.

Die Mehrfachbeschäftigung von Landwirten soll zum einen zur Stabilisierung ihrer Einkommen und zum anderen zur Versorgung von ländlichen Gebieten mit Dienstleistungen und Infrastruktur beitragen. Die aufgezeigten Möglichkeiten können nicht als Patentrezepte für alle ländlichen Regionen aufgefaßt werden. Vielmehr sind im konkreten Fall die Möglichkeiten und Grenzen genau zu prüfen. Insbesondere wird es darauf ankommen, die regionalen Angebotspotentiale (z. B. touristische Attraktionen, spezifische Managementvoraussetzungen) und die Nachfrage- und Absatzsituation realistisch einzuschätzen. Der Umweltrat empfiehlt, die Möglichkeiten zur Erwerbskombination von Landwirten gezielt mit Mitteln der nationalen und der EU-Strukturförderung für einen Übergangszeitraum zu unterstützen und zu prüfen, inwiefern rechtliche Umsetzungshindernisse aus dem Weg geräumt werden können (z. B. Erweiterung der Grenzen der Gewerblichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben).

50.* Als flankierende Instrumente sind einzusetzen:

- Information und Aufklärung der am Marktgeschehen Beteiligten bezüglich zukünftiger Entwicklungen in der Agrarpolitik,
- stärkere Bündelung der staatlichen Agrarforschungsförderung auf Forschungsschwerpunkte des Agrar-Umwelt-Bereichs,
- Gewährung einzelbetrieblicher Investitionsförderung für solche Techniken, deren positive Umwelteffekte über den Stand der ansonsten angewendeten Verfahren hinausgehen, sowie
- Klärung, ob hinsichtlich der organisatorischen Zweckmäßigkeit auch zukünftig eine eigenständige Agrarsozialpolitik aufrechterhalten oder ob die agrarsoziale Sicherung in das allgemeine System der sozialen Sicherung integriert werden soll.

2.5 Honorierung ökologischer Leistungen der Land- und Forstwirtschaft

51.* Bisher wurde durch die Landwirtschaft insbesondere das biotische Ertragspotential und somit einseitig das Produktionsziel gefördert. Die ökologischen Leistungen wurden gar nicht oder nur wenig honoriert. Land- und Forstwirtschaft können aber je nach Standort und sonstigen Umständen folgende ökologische Leistungen erbringen:

- Erhaltung der Vielfalt von Flora und Fauna,
- Sicherung und Entwicklung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der (insbesondere historischen) Kulturlandschaften,
- Sicherung der Erholungs- und Erlebnisfunktion der Landschaft,
- Gewährleistung der Schutz-, Filter-, Retentions- und Reinigungsfunktionen von Wasser, Boden und Luft,
- Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Wasserhaushalts, insbesondere hinsichtlich der Grundwasserneubildung, des Oberflächenabflusses und der Wasserqualität,
- klimatischer Ausgleich,
- Erosionsschutz durch Grünlandbewirtschaftung oder Bewaldung sowie
- CO_2-Senkenfunktion durch Anreicherung organischer Substanz und Biomassezuwachs.

52.* Die bisherige Praxis der Honorierung ökologischer Leistungen leidet vor allem unter ihrem ungünstigen Erscheinungsbild bei den Adressaten. Land- und Forstwirte konnten im allgemeinen noch nicht davon überzeugt werden, daß die Erbringung ökologischer Leistungen eine gleichwertige Aufgabe ne-

ben der Produkterzeugung ist und ein ebenso faires und berechenbares Einkommen verdient. Noch immer werden fast ausschließlich Erträge aus dem Produktverkauf als das „eigentliche" Einkommen angesehen, auf welches man sich (entgegen aller Erfahrung bei der politischen Festsetzung von Agrarpreisen) verlassen können müßte, während es sich bei der Honorierung ökologischer Leistungen um ein zusätzliches Einkommen handelt, welches möglichst geschickt in Anspruch genommen wird, bevor es wieder versiegt. Um dem entgegenzutreten, regt der Umweltrat an:

- *Entbürokratisierung:* Das Antragswesen ist grundsätzlich zu vereinfachen. Einmal gefaßte Regelungen müssen, wenn sie sich bewährt haben, Bestand haben und dürfen nicht fortwährend und in jedem Bundesland wieder anders verordnet werden.

- *Beständigkeit:* Es liegt im Wesen ökologischer Zielsetzungen, daß sie in der Regel langfristig definiert sind. Schon dies gebietet Kontinuität. Auch in ökonomischer Sicht ist diese jedoch geboten, da die Betriebe insbesondere bei durchgreifenden und großflächigen Extensivierungsmaßnahmen langfristig bindende Investitionsentscheidungen treffen müssen. Die Kurzfristigkeit bisheriger Verträge und die Koppelung ihrer Erneuerung an die Haushaltslage der zuständigen Behörden kann nicht länger hingenommen werden.

- *Betriebliche Orientierung:* Wegen der genannten, tiefgreifenden Einflüsse auf den gesamten Betrieb sollten einige bislang ausschließlich flächengebunden definierte Honorierungen stärker betriebsbezogen bestimmt werden. Dabei sind auch neue Zahlungsarten zu erproben, etwa verstärkte Finanzhilfen für ökologisch erwünschte Investitionen, wie zum Beispiel Stallbauten mit entsprechenden Haltungsauflagen, welche den Betrieben eine langfristige Planung ermöglichen.

- *Leistungsbezogenheit:* Es ist für ein „gemäßigtes Leistungsprinzip" zu plädieren, welches die Probleme der Leistungsbezogenheit nicht ignoriert. Bei der Bemessung der Höhe des Honorierungsentgeltes sollten als Richtschnur langfristig die Präferenzen der Bevölkerung maßgeblich sein; auf absehbare Zeit werden jedoch politisch-konsensual festgelegte Sätze unverzichtbar sein. Wo unter anderem wegen des hohen Zeitbedarfs bis zum ökologischen Erfolg eine rein ergebnisorientierte Honorierung ausscheidet, sollten in die handlungsorientierten Maßnahmen zumindest Anreizelemente eingebaut werden, welche das Interesse der Ausführenden am Erfolg stärken. Geeignete, in der Literatur vorgeschlagene „Ökopunkte"-Modelle sollten ebenso wie Honorierungen für den Nachweis von Wiederansiedlungen charakteristischer Arten mit hohem Indikationswert regional getestet werden.

- *Mehrstufigkeit der Förderebenen:* Gegenwärtig kommen die überwiegenden Impulse aus der Europäischen Union und werden in Deutschland von den Ländern umgesetzt. Dies verleiht dem System ein zentralistisches Gepräge und läßt regionalen und lokalen Initiativen zu wenig Raum. Kommunen, Landkreise, Wasser- und Bodenverbände, Landschaftspflegeverbände und Naturschutzorganisationen sind an Planung und Durchführung stärker zu beteiligen; die Finanzschlüsselung ist entsprechend anzupassen.

- *Verknüpfung mit Planungsinstrumenten:* Alle ökologischen Zielsetzungen besitzen einen räumlichen Bezug; die Bewahrung und vor allem Wiederherstellung anspruchsvoller biotischer und abiotischer Ressourcenausstattungen gelingt nie ohne räumliche Planung. Es kommt nicht allein darauf an, daß in einer Region 1 000 ha Wiesen extensiviert werden, sondern vor allem auch, welche Flächen dafür vorgesehen sind und wie sie miteinander vernetzt werden. Dazu ist allerdings das betreffende planerische Instrumentarium, insbesondere die Landschaftsplanung und die agrarstrukturelle Vorplanung weiterzuentwickeln.

53.* Für eine Umsetzung des Instrumentes der Honorierung ökologischer Leistungen im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung empfiehlt der Umweltrat folgendes Maßnahmenpaket:

- Für eine verläßliche und umsetzbare Grenzziehung zwischen unentgeltlich einzufordernder Rücksichtnahme der Landnutzer auf natürliche Ressourcen und entgeltwürdigen ökologischen Leistungen müssen Kriterien entwickelt werden, zum Beispiel in Form möglichst spezifischer Positiv- und Negativlisten.

- Kurzfristige Verträge müssen aus ökologischen und betriebswirtschaftlichen Gründen durch langfristige Vereinbarungen ersetzt werden, die den Betrieben Planungssicherheit geben.

- Die handlungsorientierte Entgeltung ökologischer Leistungen sollte schrittweise durch die leistungsorientierte Bezahlung ersetzt werden. Durch die Möglichkeit zur Erzielung von Renteneinkommen aus der Erbringung ökologischer Leistungen werden dabei Anreize gesetzt.

- Bei der Festlegung von Honorierungstatbeständen müssen einserseits regionale und örtliche Instanzen und Vereinigungen, wie zum Beispiel Landschaftspflegeverbände, einbezogen werden, um Ortskenntnisse verfügbar zu machen. Andererseits gilt es, übergeordnete Honorierungstatbestände auf EU- und Bundesebene festzulegen.

- Die Abgeltung ökologischer Leistungen muß mit räumlichen Planungsinstrumenten auf regionaler und örtlicher Ebene, wie Landschaftsplänen, agrarstrukturellen Vorplanungen, informellen Landnutzungskonzeptionen der Agrarverwaltung, verknüpft werden.

- Zumindest ein Teil der bestehenden Agrarfördermittel auf EU- und nationaler Ebene sollte kurz- bis mittelfristig in Entgelte für ökologische Leistungen umgewidmet werden. Langfristig sind ökologische Leistungen durch direkte Inanspruchnahme der Zahlungsbereitschaft auf unterschiedlichen Wegen zu finanzieren.

- Auch in der Forstwirtschaft müssen ökologische und Erholungsleistungen entgolten werden.

54.* Der Umweltrat ist sich der vielen noch offenen Fragen zur Honorierung ökologischer Leistungen bewußt und sieht vordringlich Forschungsbedarf in folgenden Feldern:

- Entwicklung von Indikatoren zur Erfassung von Umweltqualität beziehungsweise von Umweltleistungen,
- Vergleich von ökonomischer Effizienz und ökologischer Wirksamkeit verschiedener Anreizinstrumente zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft (u. a. bei Naturschutzprogrammen auf zentraler (Bund/Länder) und auf dezentraler Ebene sowie bei Umsetzung über regionale Landnutzungskonzepte und über Ökopunkte-Modelle),
- Vergleich von Effizienz und ökologischer Wirksamkeit verschiedener institutioneller Bereitstellungsformen auf regionaler Ebene (Landschaftspflegeverbände, Naturschutzverbände, Kommunen/Landkreise (Naturschutzbehörden), Reservatsverwaltungen, private Umweltplanungs- und Beratungsbüros),
- Zusammenwirken der Instrumentenkombinationen, insbesondere umweltrelevante Abgaben/Honorierung ökologischer Leistungen sowie
- Entwicklung von Methoden und Verfahren zur Erfolgskontrolle.

2.6 Ökologischer Finanzausgleich

55.* Als ersten Schritt zu einem umfassenden interregionalen Lastenausgleich schlägt der Umweltrat als zentrales Element neuer Anreizstrukturen einen ökologisch erweiterten Finanzausgleich vor, der neben den klassischen Kompensationsmechanismen für die sozioökonomischen Leistungen zentraler Orte auch zusätzlich Umweltfunktionen und -leistungen der ländlichen Räume berücksichtigt. Damit eine Erweiterung subsidiärer Handlungsspielräume auf der Kommunalebene für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung möglichst ergebnisorientiert genutzt wird, bedarf es gezielter Anreize für diese politische Entscheidungsebene. Der Vorschlag eines ökologisch erweiterten Finanzausgleichs sollte in interdisziplinärer Zusammenarbeit mit Fachvertretern aus den Finanzwissenschaften, den Planungswissenschaften und ökologischen Disziplinen weiter vertieft und konkretisiert werden.

Die aus Umweltsicht wichtigen Überlegungen zu dem Vorschlag sind durch die folgenden Eckpunkte gekennzeichnet.

Regional differenzierte Umweltleistungspotentiale

56.* Unter Berücksichtigung der verschiedenen konkurrierenden Raumnutzungsansprüche werden Umwelt- und Naturschutzleistungen ebenso wie die erwerbswirtschaftlichen Nutzungen – gerade in dicht besiedelten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland – in Abhängigkeit von den spezifischen Naturraumpotentialen und regionalen Entwicklungszielen entsprechend unterschiedliche Bedeutung in einzelnen Regionen haben müssen. Regionale Differenzierung muß daher ein Grundpostulat der Regional- und Umweltpolitik bleiben. Aus der Notwendigkeit zur differenzierten Landnutzung und der Nutzungskonkurrenz in jeder Einzelregion folgt, daß sowohl Umweltbelastungen als auch Umweltleistungen regional unterschiedlich verteilt sind und auch zukünftig bleiben werden.

Umweltschutz als aktiver Bestandteil teilräumlicher Entwicklungspolitik

57.* Weil ökologische und ökonomische Potentiale ebenso wie die Fähigkeit und die Präferenzen zur Nutzung dieser Potentiale unterschiedlich über den Raum verteilt sind, können die Teilräume innerhalb föderaler Systeme (Kommunen gegenüber den Kreisen, Kreise gegenüber Funktionsräumen, Funktionsräume gegenüber den Ländern, Länder gegenüber dem Bund, Mitgliedstaaten gegenüber der EU) jeweils eigene Strategien zum Angebot ökonomischer und ökologischer Leistungen entwickeln, um die jeweilige teilräumliche Wohlfahrt zu optimieren. Bei der Entscheidung für die den besonderen Bedingungen des jeweiligen Teilraums bestangepaßte Strategie haben die jeweiligen Teilräume komparative Vorteile gegenüber den vertikal höheren Raumebenen. Es handelt sich dabei vor allem um die Informations-, Motivations- und Kontrollvorteile, mit denen die Föderalismustheorie für eine maximale Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung plädiert, es sei denn, einer weiteren Dezentralisierung stehen Externalitäten zwischen den unabhängig handelnden Teilräumen (z. B. Schadstoff„export") oder Kostenvorteile großer Organisationen bei der Aufgabenerfüllung gegenüber.

Die Vorteile dezentraler Kompetenzansiedlung sind in besonderem Maße bei Entscheidungen über die Landnutzung gegeben, die im allgemeinen detaillierte örtliche Kenntnisse der jeweiligen lokalen Ausgangsbedingungen und Chancen alternativer Landnutzungsstrukturen erfordern und an den Bedürfnissen der im jeweiligen Teilraum lebenden Einwohner nicht vorbeigehen dürfen. Darüber hinaus dürften zumindest auf der Ebene von Funktionsräumen in der Regel die meisten der ökonomischen und ökologischen Verflechtungen internalisiert sein. Soweit grenzüberschreitende ökonomische Aktivitäten stattfinden, sind ihre Kosten und Nutzen über die Märkte weitgehend internalisiert. Dies trifft auch zumindest für jenen Teil der ökologischen Leistungen einer Region zu, die die touristische Attraktivität vergrößern und sich in höheren Einnahmen der regionalen Tourismusbranche niederschlagen.

Insofern gilt es, beim ökologischen Finanzausgleich die Vorteile dezentraler Entscheidungen über die Landnutzung beizubehalten, diese Entscheidungen jedoch durch geeignete finanzielle Anreize in umweltgerechtere Bahnen zu lenken. Dies bedeutet, daß grundsätzlich stärker mit Schlüsselzuweisungen als mit aktivitätsscharf umrissenen Zweckzuweisun-

gen gearbeitet werden sollte. Es bedeutet auch, daß mit ebenenspezifischen Anreizen gearbeitet werden muß, um den auf jeder politischen Ebene unterschiedlichen Entscheidungsgegenständen im Zusammenhang mit der Landnutzung Rechnung zu tragen.

- Für die nationale Quotierung von Mitteln aus dem künftig stärker auf das Ziel der umweltgerechten Landnutzung zu orientierenden Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft könnten zum Beispiel das Ausmaß, in dem der jeweilige Mitgliedstaat die auf die Umwelt bezogenen Verordnungen und Direktiven der Europäischen Union umgesetzt hat, die Fläche der Schutzgebiete von europäischem Interesse, die Höhe der grenzüberschreitenden Schadstoffströme, die land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche und die Einwohnerzahl eine Rolle spielen.
- Der Bund könnte bei der Zuteilung von Mitteln an die Länder im Rahmen eines ökologischen Finanzausgleichs unter anderem auf Vollzugsdefizite bei Umweltschutzgesetzen und -verordnungen, die Fläche national und übernational bedeutender Schutzgebiete, die landesgrenzenüberschreitenden Schadstoffströme, die land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche sowie die Einwohnerzahlen abstellen. Hinzu treten Kriterien, die auf die Kompensation von Beeinträchtigungen gerichtet sind, welche die Länder im Interesse des Gesamtstaats tragen (z.B. bei überregionalen Verkehrswegen).
- Auch bei Zuweisungen der Länder an die Gemeinden im Rahmen eines ökologischen Finanzausgleichs werden die Kriterien, die für die Mittelzuteilung zwischen übernationaler und nationaler Ebene beziehungsweise zwischen nationaler und Länderebene entscheidend sind, eine wichtige Rolle spielen. Hinzu treten Kriterien zur Kompensation von teilräumlichen Entwicklungsbeschränkungen im Interesse des Landes. Darüber hinaus sollten auf der Landesebene die als honorierungsfähig angesehenen ökologischen Leistungen detailliert als weitere Bemessungsgrundlage für Zuweisungen im Rahmen des ökologischen Finanzausgleichs eingeführt werden. Hierfür sollten „Ökopunkte"-Kataloge aufbauend auf Indikatoren entwickelt werden. Unter diesen ausgepreisten Leistungen könnten die Gemeinden nach ihren speziellen Möglichkeiten und Wünschen selber wählen, um sich ein „maßgeschneidertes" Aktivitätsbündel zusammenzustellen. Als durchaus operabel erscheint dem Umweltrat ein Modell ähnlich dem ergebnisorientierten Ansatz bei der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. Ökologischen Leistungen beziehungsweise grenzüberschreitenden Belastungen wären eine bestimmte Anzahl von Positiv- beziehungsweise Negativpunkten zuzuweisen. Zuweisungen würden sich aus der Summe der Punkte aller Kommunen und einem in regelmäßigen Abständen politisch festzulegenden Geldbetrag je Punkt ergeben. Die Kommune bekommt die Finanzzuweisung ergebnisorientiert erst im nachhinein, wobei allerdings bei langfristigen Entwicklungskonzepten schon das Erreichen von Zwischenzielen honoriert werden sollte. In diesem Kontext empfehlen sich insbesondere Ökopunkte-Modelle, in denen die Auswahl ökologischer Qualitätskriterien und ihre Gewichtung nach räumlichen Entwicklungszielen (Umweltqualitätsstandards) und gegebenen Naturraumpotentialen differenziert werden. Keine Gemeinde sollte – zumindest in der Anlaufphase eines ökologischen Finanzausgleichs – zuzahlen müssen, falls die Negativpunkte die Positivpunkte überwiegen.
- Gemeinden, die im Rahmen der dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung Entwicklungsbeschränkungen, zum Beispiel Verzicht auf Gewerbe- und Industrieansiedlung, hinnehmen müssen, sollten die hierdurch entstehenden Opportunitätsverluste durch eine Anpassung der Schlüsselzuweisung ausgeglichen bekommen. Ähnlich wie bisher die Bevölkerungszahl die Höhe der Finanzzuweisung (mit-)bestimmt, könnte sich ein ökologischer Finanzausgleich an veredelten Dichtekriterien orientieren. Im übrigen sind in diesem Kontext auch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen auf kommunaler Ebene denkbar, etwa bezüglich der Einführung institutionell abgesicherter Zugriffsrechte auf zusätzliche Gewerbeeinnahmen, die sogenannten begünstigten Kommunen aus der möglichen Neuansiedlung bestimmter Unternehmen erwachsen, für Gemeinden, die in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden.

Regionale Internalisierung externer überregionaler Umweltnutzen und -kosten

58.* Regionen mit wirtschaftlichen Standortvorteilen, die beispielsweise den Nutzen aus einer neuen Industrieansiedlung haben, müssen dementsprechend auch die damit verbundenen Umweltkosten tragen. Umgekehrt nutzen die Bewohner mit starker Industrieansiedlung die Umweltleistungen ländlicher Regionen und müssen diese entsprechend über Zahlungsbereitschaft für die Leistungserstellung entlohnen. Nur so kann sichergestellt werden, daß Umweltleistungen in dem gesellschaftlich gewünschten Umfang bereitgestellt werden. Ein solches System zeigt gegenüber einer ausschließlich administrativen Regional-, Flächennutzungs- und Landschaftsplanung eine größere regionale Flexiblität, Eigenverantwortung und Gerechtigkeit.

Die Teilräume als wirtschaftliche Unternehmen

59.* Aus ökonomischer Sicht können die Teilräume als Unternehmen verstanden werden, deren Handlungsspielräume durch rechtliche Vorgaben und durch andere Rahmenbedingungen, insbesondere ökonomischer und politischer Art, bestimmt sind. Die Unternehmensgröße wäre hierbei wesentlich durch das Haushaltsvolumen gekennzeichnet. Die politischen Entscheidungsebenen können in ihrem Entscheidungskalkül mit Unternehmern der privaten Wirtschaft verglichen werden. Dieser Vergleich ist nicht neu; er wird in den Verwaltungswissenschaften behandelt und von verschiedenen Seiten als Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden bezeichnet. In diesem Zusammenhang kommt es dar-

auf an, die teilräumlichen Handlungspotentiale und -motive in die Politikgestaltung auf höherer Ebene einzubeziehen – ein Grundsatz, der sich im privatwirtschaftlichen Sektor seit langem gut bewährt hat und für den öffentlichen Sektor unabhängig von umweltpolitischen Betrachtungen in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, wie die Diskussion um den „schlanken Staat" und die „Reform der Verwaltung" zeigt.

60.* Durch an ökologischen Kriterien ausgerichtete finanzielle Anreize wird nach Ansicht des Umweltrates bei den Kommunen eine Motivation hervorgerufen, auf positive erfaßbare Umweltveränderungen und auf den Schutz der Ressourcen im Gemeindegebiet aktiv hinzuwirken. Darüber hinaus ist entsprechend der finanziellen Relevanz auch ein vitales kommunales Eigeninteresse an einer Realisierung der Umweltleistungen auf möglichst kostengünstigem Wege zu erwarten – ein unbestreitbarer Vorteil, der derzeit beim administrativ gelenkten Umwelt- und Naturschutz noch als weitgehend ungelöstes Problem gelten muß.

Die Umweltleistungen würden anhand methodisch einheitlicher kommunaler Umweltbilanzen offengelegt. Diese gemeindebezogene Bestandsaufnahme und flächendeckende Erfassung der Umweltleistungen und -belastungen (kommunale Umweltbilanz) und ihre jährliche Fortschreibung könnte nach Einschätzung des Umweltrates eine wichtige Grundlage für Analysen (z. B. ökologische Gesamtrechnung), Planungen und für Erfolgskontrollen, nicht nur auf Gemeindeebene, darstellen.

3 Empfehlungen zu einem auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ausgerichteten Instrumentarium

61.* In der allgemeinen umweltpolitischen Diskussion erfolgt eine Auseinandersetzung über die Zweckmäßigkeit und Detailgestaltung einzelner Instrumente der Umweltpolitik. Grundlegende Aspekte und Prinzipien, die eine Orientierung für die Kombination und Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente liefern können, wurden vom Umweltrat im Umweltgutachten 1994 dargestellt. Die Ansätze zur Neugestaltung eines Instrumentariums zur dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume und zur Anordnung der Politik auf den verschiedenen Handlungsebenen gehen in diesem Gutachten sowohl von unmittelbarem Handlungsbedarf als auch von langfristigen Zielperspektiven aus.

Zentrale Instrumente einer künftigen Politikausrichtung

62.* Die derzeitige Umweltpolitik ist im wesentlichen ordnungsrechtlich ausgerichtet und versucht, über Ver- und Gebote und Auflagen die gesetzten Ziele zu erreichen. Auch die Raumordnung und insbesondere die Regionalplanung bedient sich überwiegend ordnungsrechtlicher Instrumente (Baugebietsausweisung, Vorrangflächen), um räumliche Strukturen zu beeinflussen. Die bisherige Umwelt- und Raumordnungspolitik zielt darauf ab, die Ergebnisse des Marktprozesses durch zusätzliche Maßnahmen entsprechend den gesetzten Zielen zu korrigieren. Diese Politik steht im ständigen Konflikt mit den wirtschaftlichen Interessen privater und zum Teil auch öffentlicher Entscheidungsträger, was den Erfolg und die Effizienz dieser Politikausrichtung erheblich beeinträchtigt. Die regionale Wirtschaftspolitik hat dagegen schon immer über wirtschaftliche Anreize, zum Beispiel über Investitionsbeihilfen, direkt auf private Unternehmer eingewirkt. Da die Kriterien für die regionale Wirtschaftsförderung aber zentralistisch festgelegt werden und häufig den spezifischen regionalen Strukturen und Erfordernissen nicht hinreichend gerecht werden, sind auch die Erfolge der bisher eingesetzten Anreizinstrumente eher gering.

63.* An Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der klassischen Instrumente sind hervorzuheben:

- im Bereich der *Raumordnung:* die Veränderung der Leitbilder der Raumordnung, die Institutionalisierung der Region als administrative Grundeinheit der Raumordnung, die inhaltliche Anreicherung der Raumordnung auf regionaler Ebene durch Elemente eines Regionalmanagements und die Ergänzung der Freihalteplanung durch positive Entwicklungskonzeptionen, wenngleich mit begrenztem Geltungsanspruch (Projekte, Umweltqualitätsziele),
- im Bereich der *Regionalpolitik:* die Einbeziehung von Umweltkriterien in die Förderkriterien, die Überprüfung von Förderprogrammen auf ihre Umweltverträglichkeit durch eine Programm-UVP und die Stärkung der Rolle der Region,
- im Bereich der *raumbezogenen Naturschutzpolitik:* eine Reform der Schutzgebietskategorien mit Anerkennung des Biosphärenreservats und Aufwertung des Landschaftsschutzgebietes und des Naturparks, Veränderungen bei der Landschaftsplanung in Richtung auf Projektmanagement und fortlaufende Lieferung von ökologischen Bewertungskriterien für andere Planungen und Förderung von Landschaftspflegeverbänden,
- im Bereich der *Agrarumweltpolitik:* eine Verschärfung der Anwendungsregeln für mineralische und organische Dünger sowie für Pflanzenschutzmittel.

64.* Eine Politik für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung muß aus der Sicht des Umweltrates in stärkerem Maße an den markwirtschaftlichen Strukturen und Rahmenbedingungen selbst anknüpfen und marktwirtschaftliche Anreiz- und Sanktionssy-

steme einsetzen. Der Staat muß ordnungspolitische Rahmenbedingungen schaffen und ablaufpolitische Instrumente so anpassen, daß die (positiven und negativen) Umweltwirkungen internalisiert werden und eine effiziente regionale Allokation der Ressourcen erreicht wird. Dazu gehören auch Anreizsysteme und Rahmenbedingungen für dezentrale politische Entscheidungsträger (z. B. Kommunen).

Den vorgeschlagenen marktwirtschaftlichen Instrumenten liegt ein Maßnahmenpaket zugrunde, das auf eine Umverteilung und Entzerrung derzeitiger Steuer- und Finanzströme aufbaut und nicht auf einer weiteren Aufblähung öffentlicher Finanzen. Im Gegenteil, mittel- und langfristig sollte durch diese Umverteilung eine effizientere Gestaltung von Steuern und Finanzen erreicht werden.

Umweltabgaben

65.* Neben der Einführung einer CO_2-Abgabe sollten in der Landwirtschaft ökologisch nachteilig wirkende Subventionen schrittweise abgebaut und Abgaben auf umweltbelastende Betriebsmittel erhoben werden, soweit bei einer Gesamtbewertung das ordnungsrechtliche Instrumentarium nicht greift.

Mit ergänzenden Abgaben auf bestimmte umweltbelastende Betriebsmittel kann eine flächendeckende, wenn auch je nach Standortbedingungen unterschiedlich ausgeprägte Verringerung der stofflichen Belastungen aus der landwirtschaftlichen Nutzung erreicht werden. Im wesentlichen kommt für eine Betriebsmittelbesteuerung nur die Abgabe auf stickstoffhaltige Mineraldünger in Betracht – mit umweltlenkungswirksamer Rückverteilung der Einnahmen an die Landwirtschaft. Eine Stickstoffabgabe erübrigte sich dann, wenn das Ordnungsrecht strengere Maßstäbe anlegte und deren Einhaltung auf effiziente Weise kontrolliert werden könnte.

Dagegen empfiehlt sich die Erhebung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmitteln nicht, da deren Einsatz allein der Ertragssicherung dient, und die Abgabe erst bei einer Vervielfachung des Preises von Pflanzenschutzmitteln eine Wirkung entfalten würde. Auch wäre die Einteilung der Pflanzenschutzmittel in Gefährlichkeitsklassen erforderlich, um eine ausreichend präzise Bemessungsgrundlage der Abgabe im Sinne des Abgabenrechts zu gewährleisten.

Honorierung ökologischer Leistungen

66.* Um die positiven externen Umwelteffekte ländlicher Räume zu internalisieren, ist eine Honorierung ökologischer Leistungen für private Entscheidungsträger erforderlich. Dafür sind Kriterien zur Abgrenzung von Leistungen, die als Ausfluß der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ohne Honorierung erwartet werden können, und solchen Leistungen, die einer Honorierung bedürfen, zu entwickeln. Die Abgrenzung kann nicht aufgrund theoretischer Überlegungen erfolgen, sondern erfordert einen gesamtgesellschaftlichen Konsens.

Das bestehende Fördersystem für Umweltleistungen, welches bisher handlungsorientiert (aufwands- und entschädigungsbezogen) ausgerichtet ist, sollte stärker ergebnisbezogen organisiert werden. Durch eine zielorientierte Entlohnung wird das Interesse des Anbieters am ökologischen Erfolg geweckt. Erste Ansätze bieten Ökopunkte-Modelle, die allerdings einer Weiterentwicklung auch im Hinblick auf eine EU-Umweltpolitik bedürfen. Die Finanzierung der ökologischen Leistungen ist über eine kurz- bis mittelfristige Umwidmung der Mittel des EU-Agrarhaushaltes und der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sicherzustellen.

Umweltabgaben und an Umweltleistungen orientierte Transferzahlungen ergänzen sich gegenseitig. Ein kombiniertes System von Umweltabgaben und -transferzahlungen ist auf die langfristigen Herausforderungen einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung ausgerichtet und entspricht den Vorstellungen einer ökologisch orientierten Marktwirtschaft.

Ökologisch orientierte Erweiterung des Finanzausgleichs

67.* Zur Erweiterung subsidiärer Handlungsspielräume auf der kommunalen Ebene im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung bedarf es gezielter Anreize für diese politische Entscheidungsebene. Als ersten Schritt zu einem umfassenden interregionalen Lastenausgleich als zentrales Element neuer Anreizstrukturen schlägt der Umweltrat einen ökologisch erweiterten Finanzausgleich vor.

Regionale Differenzierung, entsprechend spezifischer Naturraumpotentiale und regionaler Entwicklungsziele, muß das entscheidende Anliegen der Regional- und Umweltpolitik bleiben, da Umweltleistungen und -belastungen regional unterschiedlich verteilt sind. Ein wesentlicher Teil der Umweltleistungen der Region (z.B. Erhaltung der biologischen Vielfalt, Luftreinhaltung, Sauerstoffproduktion, Grundwasserneubildung und Wasserqualität) weist jedoch überregionalen Charakter auf, ebenso wie zum Beispiel der Freizeit- und Erholungswert einer Landschaft von überregionalem Interesse ist. Da ökologische Funktionen und Leistungen im allgemeinen nicht entlohnt werden, führen Nutzungskonkurrenzen und Knappheiten von Umweltgütern zu Fehlallokationen der Umweltqualitäten beziehungsweise natürlichen Ressourcen. Eine umweltverträgliche, regionale Allokation der Ressourcennutzung kann durch das derzeit eingesetzte planerische und ordnungsrechtliche Instrumentarium aus Sicht des Umweltrates nicht in erforderlichem Maße erreicht werden, sondern bedarf gezielter umweltpolitischer und wirtschaftlicher Anreize.

Als honorierungsfähig angesehene ökologische Leistungen sollten als Bemessungsgrundlage für Zuweisungen im Rahmen des ökologischen Finanzausgleichs eingeführt werden. Hierfür sollten „Ökopunkte"-Kataloge aufbauend auf Indikatoren entwickelt werden. Unter den hierin ausgepreisten Leistungen könnten die Gemeinden nach ihren speziellen Möglichkeiten und Wünschen selber wählen, um sich ein „maßgeschneidertes" Aktivitätsbündel zusammenzustellen. Als durchaus operabel erscheint

dem Umweltrat ein Modell ähnlich dem ergebnisorientierten Ansatz bei der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. Ökologischen Leistungen beziehungsweise grenzüberschreitenden Belastungen wären eine bestimmte Anzahl von Positiv- beziehungsweise Negativpunkten zuzuweisen. Finanzzuweisungen würden sich aus der Summe der Punkte aller Kommunen und einem in regelmäßigen Abständen politisch festzulegenden Geldbetrag je Punkt ergeben. Gemeinden, die im Rahmen eines Konzeptes der dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung Entwicklungsbeschränkungen, zum Beispiel Verzicht auf Gewerbe- und Industrieansiedlung, hinnehmen müssen, sollten die hierdurch entstehenden Opportunitätsverluste durch eine Anpassung der Schlüsselzuweisung ausgeglichen bekommen. Ähnlich wie bisher die Bevölkerungszahl die Höhe der Finanzzuweisung (mit-)bestimmt, könnte sich ein ökologischer Finanzausgleich an veredelten Dichtekriterien orientieren. Im übrigen sind in diesem Kontext auch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen auf kommunaler Ebene denkbar, etwa bezüglich der Einführung institutionell abgesicherter Zugriffsrechte auf zusätzliche Gewerbeeinnahmen, die sogenannten begünstigten Kommunen aus der möglichen Neuansiedlung bestimmter Unternehmen erwachsen, für Gemeinden, die in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden.

Zum Verhältnis der Honorierung ökologischer Leistungen und eines ökologisch erweiterten Finanzausgleichs

68.* Nach Einschätzung des Umweltrates wäre es durchaus vorstellbar, langfristig die Mittel für die Honorierung der ökologischen Leistungen der Land- und Forstwirtschaft in den diskutierten Finanzausgleich zu integrieren. Dies würde in diesem Bereich eine Abkehr von der sektorspezifischen Politik auf EU- und Bundesebene bedeuten und eine Mittelumverteilung auch nach ökologischen Kriterien zur Folge haben. Langfristig wäre eine solche Umorientierung der Politik durchaus sinnvoll und wünschenswert. Sie müßte allerdings auch von einer kurzfristig nicht zu realisierenden Reform anderer Politikbereiche auf EU- und Bundesebene begleitet sein und eine durchgehende Neuordnung der Kompetenzen zur Folge haben.

69.* Folgende Gründe sprechen bei einer kurzfristigen Herangehensweise zunächst für eine getrennte Einführung beider Fördersysteme:

- Die im Rahmen der EG-Agrarreform freigesetzten Mittel sollten zumindest für eine gewisse Übergangszeit direkt den Landwirten zugewiesen werden. Eine Honorierung ökologischer Leistungen erfüllt diese Forderung ebenso wie die derzeitigen flächenbezogenen Transferzahlungen. Unterschiedlich sind nur die Verteilungswirkungen (Bevorzugung der benachteiligten Gebiete) und der mit der Honorierung ökologischer Leistungen verbundene Anreiz, die Agrarproduktion umweltgerecht zu gestalten. Allgemeine Mittelzuweisungen an Kommunen würden hingegen nicht sicherstellen, daß die Mittel vorzugsweise an Landwirte verteilt werden.
- Die Umsetzung der Honorierung ökologischer Leistungen kann im Rahmen der bestehenden administrativen Strukturen der Landwirtschaftsverwaltung erfolgen. Die Gemeinden verfügen dagegen vielfach noch nicht über entsprechendes Fachpersonal für den Bereich Landwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz, um einen sektorübergreifenden ökologisch erweiterten Finanzausgleich umzusetzen.
- Das zusätzlich vorgeschlagene System eines ökologisch erweiterten Finanzausgleichs auf Gemeindeebene ist nicht an EU-Mittel gebunden. Hier könnte Deutschland eine gewisse Vorreiterfunktion übernehmen, auch im Hinblick auf eine längerfristige generelle Umorientierung in Richtung eines verstärkten finanziellen Anreizes für umweltverträgliche Wirtschaftsweisen.

70.* Angesichts der Vorschläge zu einem auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ausgerichteten Instrumentarium stellt sich die Frage, welche Bedeutung und Gestalt die „klassischen" Instrumente und Maßnahmen der Raumordnungs- und Naturschutzpolitik – insbesondere die Raum- und Landschaftsplanung –, der regionalen Wirtschaftspolitik und EU-Strukturpolitik sowie der Agrarpolitik künftig haben sollten. Der Bedarf an Maßnahmen in den klassischen Politikbereichen wird um so geringer, je konsequenter und umfassender die vorgeschlagene rahmensetzende, stärker marktwirtschaftlich orientierte Politik, ergänzt um ein durchgängiges System der sozialen Absicherung und eine Reform von Steuern und Subventionen, verwirklicht wird. Umgekehrt bedeutet dies, daß, wenn nur Teile davon und diese nur in zögerlicher Form eingeführt werden, nach Ansicht des Umweltrates weiterhin ein hoher Regelungsbedarf im Sinne der klassischen Instrumente besteht.

1 Einleitung

1.1 Allgemeine Problemlage

1. Die Gesamtfläche Deutschlands wird zu etwas mehr als die Hälfte (54,7 %) als landwirtschaftliche Fläche, zu etwa einem Drittel (29,2 %) als Waldfläche und zu über einem Zehntel (11,3 %) als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt. Sowohl in den Verdichtungsgebieten als auch in den ländlichen Räumen ergeben sich Nutzungskonflikte aus der Überlagerung und Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungsarten sowie aus den direkten und indirekten Auswirkungen der jeweiligen Nutzungen.

Flächeninanspruchnahme und nutzungsbedingte stoffliche und strukturelle Belastungen können das Leistungsvermögen des Naturhaushalts, einschließlich Bodenhaushalt, Wasserhaushalt, Klimahaushalt, Biotop- und Artenvielfalt, Ökosystem- und kulturräumliche Strukturen, erheblich einschränken oder gar zerstören. Die zunehmende Bedeutung ländlicher Gebiete als Ausgleichsraum der Städte und Verdichtungsgebiete und gleichzeitig der Bedeutungsverlust der Landwirtschaft durch Rückgang des Anteils der Nahrungsmittelausgaben an den gesamten Konsumausgaben, durch relativ hohe technische Fortschrittsraten und durch zunehmende Auslagerung von Funktionen aus der Landwirtschaft in spezialisierte gewerbliche Unternehmen bedingen eine tiefgreifende Umbruchsituation (s. a. SRU, 1994, Tz. 887 ff.). Die Folgen sind unter anderem die Aufgabe von Grenzertragsstandorten, eine Bündelung landwirtschaftlicher Aktivitäten auf wenigen Gunststandorten, verbunden mit erhöhten Stoffeinträgen, Ausräumung der Landschaft und so weiter. Übergreifende Konzepte, die diese veränderte Situation erfassen, fehlen bisher. In diesem Zusammenhang gibt es aber durchaus Überlegungen – zur Schonung der Ressource „Raum" insgesamt –, umweltbeeinträchtigende Nutzungen an möglichst wenigen Standorten zu konzentrieren, das heißt, dort verstärkt zu bündeln und zu intensivieren (NIJPELS, 1995). Wie mit den unter Umständen extremen Umweltbeeinträchtigungen infolge solcher Nutzungen umzugehen ist, ist lediglich in Ansätzen diskutiert. Vieles spricht daher für standortgerechte oder zumindest standortangepaßte Nutzungen bei Ausnutzung des gesamten zur Verfügung stehenden Raumes unter Ausweisung von Vorrangfunktionen. Hierin sieht der Umweltrat Ansatzmöglichkeiten, Konzepte für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung zu entwickeln.

2. Den in der Diskussion befindlichen konzeptionellen Ansätzen mangelt es aber weitgehend an Anreizstrukturen, um zum Beispiel Wege hin zu einer naturnahen Landbewirtschaftung einzuschlagen. Unter den allgemein in der Diskussion befindlichen Landnutzungsmodellen setzt das *Segregationsmodell* beispielsweise bei der vollständigen Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion an, während das *Integrationsmodell* eine möglichst weitgehende Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion anstrebt, um agrarische Kulturlandschaften zu erhalten oder wiederherzustellen. In programmatischen und gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union und des Bundes sowie der meisten Bundesländer wird den ländlichen Gebieten zwar die Rolle als ökologischer, sozialer und kultureller Ausgleichsraum für die verdichteten Räume zugewiesen; konsistente Zielbestimmungen und Handlungskonzepte zur Sicherung und Entwicklung der ländlichen Gebiete, die auch das Problem einer optimalen räumlichen Verteilung von Naturschutzflächen berücksichtigen, fehlen aber weitgehend.

In der Regel erfolgt ein Leistungsaustausch zwischen verdichteten und dünner besiedelten ländlichen Gebieten, indem in den dicht besiedelten Gebieten ein Überangebot von Gütern und Dienstleistungen erzeugt wird, das auch der Versorgung ländlicher Gebiete dient, und indem die ländlichen Gebiete Nahrungsmittel, Rohstoffe sowie Umweltleistungen für dichter besiedelte Räume zur Verfügung stellen (Trinkwasser, reine Luft und Klimaausgleich, Räume für Freizeit und Erholung, Standorte für die Aufnahme von Abfällen, Stoffsenken u.a.m.). Diese Arbeitsteilung findet in bezug auf die Umweltleistungen der ländlichen Gebiete, die im wesentlichen öffentliche Güter darstellen, keine Entsprechung in den finanzwirtschaftlichen Zahlungsströmen. Demgegenüber werden zum Beispiel durch besondere Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder durch Schwerpunktbildung in der Wirtschaftsförderung sozioökonomische öffentliche Leistungen der Verdichtungsgebiete, wie etwa im Kulturbereich, im Bildungs- und Gesundheitswesen oder bei der institutionellen Infrastruktur, in vielfältiger Weise entgolten. Entsprechend liegt es auf der Hand, zukünftig Umweltleistungen stärker in die bisher geltende staatliche Finanzierungsordnung einzubeziehen.

3. Eine integrative Zielperspektive für die ländlichen Räume bietet nach Ansicht des Umweltrates das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Danach dürfen die ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen nicht isoliert voneinander analysiert, bewertet und gesteuert werden; sie sind zwingend als innere Einheit zu betrachten. Mit einer grundsätzlichen Reflexion des Leitbildes und der Entwicklung eines übergreifenden Handlungskonzeptes im Umweltgutachten 1994 hat der Umweltrat das Ziel verfolgt, der Politik einen kohärenten Bezugsrahmen für konkrete Entscheidungen und zugleich eine langfristige Perspektive zu geben (SRU, 1994, Kap. I). Beispielsweise kann eine langfristige Neuorientierung der Landwirtschaft und des Verkehrs in Richtung einer besseren Umweltverträglichkeit nicht ohne Berücksichtigung des Ge-

samtsystems der räumlichen Nutzung gelingen (SRU, 1994, Tz. 892 und 839). Das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung wird deshalb im folgenden auf die Nutzungssysteme der ländlichen Räume projiziert, um das Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung einschließlich der Raumentwicklung zu konkretisieren sowie Umsetzungsempfehlungen zu entwickeln.

4. Gesamtgesellschaftliche Anforderungen an die ländlichen Räume müssen mit den flächen- oder standortgebundenen Funktionen (Produktions-/Siedlungsfunktion, Ausgleichs-/Entsorgungsfunktion, Schutz-/Reservefunktion), sozialen Funktionen (Beschäftigungssicherung, Heimatverbundenheit, kulturelle Identität) und den Bedürfnissen und Ansprüchen der in der Region lebenden Bevölkerung in Einklang gebracht werden. Hier ist anzusetzen, um (Nutzungs-)Konflikte im Stadt-Land-Verhältnis zu mindern beziehungsweise rational zu moderieren.

Im Bereich der Sicherung und Verbesserung der flächen- und standortabhängigen Funktionen der ländlichen Räume sieht der Umweltrat akuten Handlungsbedarf und konzentriert sich im folgenden vor allem auf den Aspekt der Umweltverträglichkeit der flächengebundenen Nutzungen im ländlichen Raum.

5. Für die Analyse der jeweiligen Umweltfragestellungen und die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen ist eine problemorientierte Differenzierung ländlicher Räume zweckmäßig, weil die vielfach übliche Charakterisierung ländlicher Räume nach Homogenitätskriterien wenig aussagekräftig ist und zudem die regional verschiedenartigen Probleme zu wenig erfaßt (Kap. 1.3).

Trotz eines verstärkten Ergreifens umweltpolitischer (im wesentlichen ordnungsrechtlicher und administrativer) Maßnahmen im letzten Jahrzehnt haben die Umweltprobleme in verschiedenen Bereichen der Landnutzung eher zugenommen oder wurden zumindest nicht befriedigend gelöst. Umweltpolitik im Bereich raumbedeutsamer Nutzungen ist – wie in vielen anderen Bereichen auch – bisher überwiegend sektoral auf die nachträgliche Korrektur nutzungsbedingter Schäden ausgerichtet. Es sind jedoch – von vornherein sektorübergreifend – Bedingungen einschließlich Anreizstrukturen für die Landnutzung anzustreben, die vorsorgend wirksam werden und in stärkerem Maße in Einklang mit dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung stehen.

Auf der Grundlage von Überlegungen zum Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung (Kap. 1.2) werden ausgewählte, räumlich wirkende Politikbereiche im Hinblick auf ihren Beitrag zu einem integrierten Politikansatz für die Nutzung ländlicher Räume untersucht und Ansatzpunkte für eine stärkere Einbeziehung von umwelt- und naturschutzpolitischen Anforderungen aufgezeigt (Kap. 2). Eine wesentliche Aufgabe ist die Entwicklung eines sektorübergreifenden, auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ausgerichteten Instrumentariums, wobei insbesondere die Möglichkeiten einer veränderten Kompetenz- und Finanzierungsordnung auf den verschiedenen Handlungsebenen und eine stärkere Einbeziehung anreizorientierter Instrumente dargestellt werden. Wesentliche Ansatzpunkte für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ergeben sich aus der Sicht des Umweltrates vor allem im Bereich der Raumordnungspolitik (Kap. 2.1), der Regionalpolitik, insbesondere auf EU-Ebene (Kap. 2.2), der raumbezogenen Naturschutzpolitik (Kap. 2.3) und der Agrarpolitik (Kap. 2.4). Unter den anreizorientierten Instrumenten im Bereich der Agrarumweltpolitik wird der Honorierung ökologischer Leistungen für die Zukunft besondere Bedeutung beigemessen (Kap. 2.5). Des weiteren wird eine ökologisch orientierte Erweiterung des Finanzausgleichs diskutiert (Kap. 2.6).

6. Die vorzunehmenden Veränderungen setzen eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und der EU-Regionalpolitik voraus. Im übrigen geht es um Aufgaben, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, aber auch aus praktischen Gesichtspunkten nur arbeitsteilig von Bund und Ländern in Angriff genommen werden können, bei denen jedoch dem Bund eine besondere Verantwortung zukommt. Für die Raumordnungspolitik und die raumbezogene Naturschutzpolitik besitzt der Bund eine Rahmenkompetenz. Trotz gewisser Einschränkungen durch Artikel 75 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) (neue Fassung) reicht die Rahmenkompetenz zur Ingangsetzung der vom Umweltrat diskutierten Veränderungen aus. Die Agrarpolitik kann der Bund nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17 GG gestalten, wobei allerdings für die Agrarumweltpolitik zum Teil (Naturschutz und Wasserhaushalt) nur eine Rahmenkompetenz besteht. Die Regionalpolitik ist grundsätzlich Ländersache, jedoch hat der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben regionale Wirtschaftsstruktur und Agrarstruktur Mitwirkungsbefugnisse; insbesondere können die betreffenden Bundesgesetze allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben vorsehen, und es ist eine gemeinsame Rahmenplanung einzurichten (Art. 91a Abs. 2, 3 GG). Danach dürfte nur eine Anreicherung des kommunalen Finanzausgleichs um Umweltelemente völlig außerhalb der bundesrechtlichen Einflußmöglichkeit liegen.

7. Die räumlichen Bezüge der wichtigsten Nutzungen im ländlichen Raum, deren Überlagerungen sowie vor allem deren Konflikte verlangen eine stärkere Koordination und Integration der auf die einzelne Nutzung einwirkenden Politikbereiche, als es bisher die dafür kraft Gesetz zuständige Raumordnung und Landesplanung zu leisten vermag. Wenn ländliche Räume in der Lage sein sollen, die Funktion als ökologischer Ausgleichsraum wahrzunehmen, sind nach Auffassung des Umweltrates künftig Raumordnungs- und Strukturpolitik, Agrar- und Forstpolitik sowie Umweltpolitik unbedingt konsistent auszugestalten. Der Land- und Forstwirtschaft kommt dann bei der Gestaltung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung in ländlichen Räumen besondere Bedeutung zu. Mit Blick auf aktuell veränderte agrarpolitische Rahmenbedingungen hatte der Umweltrat im Umweltgutachten 1994 bereits den akuten Handlungsbedarf für den Bereich der Agrarpolitik aufgezeigt (SRU, 1994, Kap. III.2). Die besondere Bedeutung der Landwirtschaft für die Verwirklichung einer

dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung macht es notwendig, diesen Politikbereich erneut zu behandeln und langfristige Perspektiven zu entwickeln. Die Steuerung der landwirtschaftlichen Nutzung geht aber weit über das Aufgabenfeld der Agrar- und Umweltpolitik hinaus und muß stärker als bisher in die ländliche Regionalpolitik und -förderung einbezogen werden. Naturschutz, Wasserwirtschaft und Erholungsnutzung oder auch die ausschließliche landwirtschaftliche Nutzung müssen politikbereichsübergreifend über anreizorientierte Maßnahmen gesteuert werden. Der Umweltrat sieht insbesondere im Bereich der Sicherung und Verbesserung der flächen- beziehungsweise standortabhängigen Funktionen der ländlichen Räume vorrangigen Handlungsbedarf.

1.2 Zum Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung

8. Das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung (SRU, 1994, Kap. I.1) steht für ein Konzept, das die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang bringen muß. Dementsprechend darf der Schutz der Umwelt nicht am Ende stehen, sondern muß integraler Bestandteil jeder Entwicklung sein. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind deshalb an der Belastbarkeit der natürlichen Umwelt und den ihr eigenen Zeitrhythmen auszurichten.

Eine wesentliche Herausforderung für die Umweltpolitik ist die Anpassung der Landnutzung an das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Land- und Forstwirtschaft stellen Arbeitsplätze bereit und sind Einkommensquelle und Grundlage für eine ländliche Kultur. Auch wurden und werden Natur und Landschaft durch vielfältige land- und forstwirtschaftliche Nutzungsformen durchaus bereichert. Heutige Landnutzungsformen mit teilweise erheblichen Umweltbeeinträchtigungen bergen allerdings auch die Gefahr in sich, daß der Mensch durch Nichtbeachtung der naturgegebenen Grenzen und durch Übernutzung der natürlichen Ressourcen seine eigenen Lebensgrundlagen irreversibel zerstört.

9. Inzwischen gibt es erste Ansätze in Richtung auf eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung (z. B. MAB-Programm der UNESCO, vgl. ERDMANN und NAUBER, 1995). Aufbauend auf den Beschlüssen von UNCED 1992 wurde für die Bewirtschaftung der Wälder international in mehreren Folgekonferenzen ein Konzept für die nachhaltige Waldbewirtschaftung und -entwicklung erarbeitet. Auf der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa in Helsinki im Juni 1993 wurde eine zeitgemäße, internationale Definition der Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung zwischen den Staaten Europas vereinbart. Die Signatarstaaten stimmen darin überein, daß „nachhaltige Bewirtschaftung die Betreuung von Waldflächen und ihre Nutzung in einer Art und Weise bedeutet, die die biologische Vielfalt, die Produktivität, die Verjüngungsfähigkeit, die Vitalität und die Fähigkeit, gegenwärtig und in Zukunft wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen, erhält und anderen Ökosystemen keinen Schaden zufügt" (Wissenschaftlicher Beirat beim BML, 1994). Mit dieser Definition wird unterstrichen, daß sich das Prinzip der Nachhaltigkeit auf die Erhaltung aller Waldfunktionen beziehen muß. Eine Ausbeutung der Ressource Holz zu Lasten anderer natürlicher Ressourcen und die stille Duldung von Eingriffen in Wälder mit hoher ökologischer und sozialer Bedeutung unter Mißachtung des Nachhaltigkeitsgedankens soll hiermit vermieden werden.

10. In der Europäischen Union und im nationalen Rahmen hat sich unter anderem aus den Verpflichtungen der letzten GATT-Runde eine Abkehr von der Protektion über die Agrarpreise und eine Hinwendung zu einer stärker flächenbezogenen Agrarstützung ergeben. Allerdings stellen aktuelle Reformen vorrangig auf den Abbau bisheriger Überschußmengen und auf die Entlastung des Agrarhaushalts ab. Erfordernisse des Umweltschutzes finden nach wie vor kaum Berücksichtigung. Notwendig ist eine grundlegende Neuorientierung der Landbewirtschaftung, die sozioökonomischen, kulturellen und ökologischen Belangen gleichermaßen Beachtung schenkt.

11. Auch der Naturschutz sieht sich gegenwärtig mit neuen Anforderungen aber auch großen Chancen konfrontiert. Die in der Vergangenheit sowohl im Arten- als auch im Lebensraumschutz defizitäre Naturschutzpolitik (SRU, 1994, Tz. 451 ff.; SRU, 1987, Kap. 2.1) steht vor der Aufgabe, „die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile" voranzutreiben (Art. 2 BV). Die in dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt enthaltene Definition der nachhaltigen Nutzung deckt sich weitgehend mit dem in Deutschland bereits existierenden Begriff der umweltverträglichen Nutzung, der sowohl die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der abiotischen Naturgüter Boden, Wasser und Luft einbezieht als auch den Schutz der menschlichen Gesundheit beinhaltet. Hinzu kommt, daß umfangreiche Flächenfreisetzungen bei landwirtschaftlich und ehemals militärisch genutzten Flächen und die einsetzende Neuorientierung in der Land- und Forstwirtschaft zu Veränderungen von Natur und Landschaft führen, die es vom Naturschutz als Chance zu nutzen gilt.

12. In dieser allgemeinen Umbruchsituation für die flächenmäßig bedeutendsten Landnutzer Deutschlands hält es der Umweltrat für geboten, Kriterien einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung auch auf nationaler Ebene weiter zu konkretisieren. Dabei muß es vor allem darum gehen, auf einer übergreifenden Ebene den geänderten Rahmenbedingungen, Nutzungskonflikten und Chancen Rechnung zu tragen.

Der Umweltrat weist darauf hin, daß das Konzept der „Erhaltung der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile" in diesem Sinne nur auf der gesamten Fläche unter Zusammenwirken von Naturschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gewässernutzung und Wasserwirtschaft gelingen

wird und diese Aufgabe auch weit über diesen Nutzerkreis hinausreicht. Im Vordergrund künftiger Maßnahmen muß die Eindämmung der Uniformierung von Natur und Landschaft einschließlich der Eingriffe in den Landschaftswasserhaushalt stehen, die seit Jahren zu einer fortschreitenden Verarmung an wildlebenden Pflanzen, Tieren und Lebensräumen, zu einer Einengung des Nutzpflanzen- und Nutztierspektrums und zur Veränderung von Stoffflüssen im Naturhaushalt geführt haben. Die andauernde Zufuhr von Nährstoffen, Schadstoffen und Energie auf die Fläche, die zum Beispiel zu Belastungen des Nährstoffhaushalts, zu Grundwasser- und Gewässerverunreinigungen, Meeresverschmutzung, Erosion und Bodenverdichtung führt, ist zu begrenzen. Vor allem sind die Gleichzeitigkeit und das räumliche Ausmaß der Prozesse besorgniserregend. Da eine räumliche und zeitliche Differenzierung von Eingriffen weitgehend entfällt, zum Beispiel durch die Verengung der Fruchtfolgen, kann kein Ausgleich mehr stattfinden. Des weiteren mangelt es an notwendigen Rückzugsgebieten und genügend großen Ausgleichsräumen; die natürliche Funktion der großflächigen Akkumulationssysteme in der Landschaft, wie Auen, Moore, Sümpfe und Anlandungsküsten, ist weitgehend zerstört.

Bei der Lösung dieser Aufgabe sind Praxis, Wissenschaft und Politik gleichermaßen gefordert. Trotz Unsicherheiten über die zukünftigen Entwicklungswege der Landnutzungsformen müssen sie gesellschaftlich konsens- und tragfähige Leitgrößen und ein Instrumentarium bereitstellen, um Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können.

13. Sollen gesellschaftliche, insbesondere ökonomische Aktivitäten nicht zu drastisch zurückgefahren werden, müssen die politischen Akteure akzeptieren, daß ein bestimmtes Maß an Restbelastungen bleiben wird. Um diese erträglicher zu machen und die Nutzungen umweltschonender durchführen zu können, sind Nutzungen soweit wie möglich zu differenzieren, das heißt, räumlich und zeitlich zu verteilen. Damit soll keine „beliebige Nutzungsmischung" empfohlen werden, die auch die Ausbreitung der Belastungen steigern würde. Die jeweils durch die Naturraumpotentiale vorgegebene und hervorgebrachte Landnutzung, entweder eine urban-industrielle, eine agrarisch-forstliche oder eine mehr naturbetonte, soll beibehalten werden. Mit diesem Konzept der „differenzierten Landnutzung" soll eine Entwicklung gebremst werden, die gerade in den letzten 40 Jahren erfolgt ist, nämlich gleichartige Nutzungen auf immer größeren Flächen zu konzentrieren – sei es in Form von Ballungsgebieten oder Industriekomplexen, sei es in Form großflächig intensiv bewirtschafteter Acker- und Grünlandgebiete einschließlich der Massentierhaltung (SRU, 1987, Abschn. 2.1.8.4).

14. Der Umweltrat folgt dem Konzept der „differenzierten Landnutzung" und dem von Raumordnung und Naturschutz weiterentwickelten Ansatz der partiellen Segregation/Integration (ROWECK, 1995; PLACHTER und REICH, 1994); er ist allerdings der Auffassung, daß es einheitliche Mindestkriterien erfüllen muß, die

- ökologische Mindeststandards für den langfristigen Schutz der abiotischen und biotischen Ressourcen sowie die Sicherung der Funktionstüchtigkeit der Umweltsysteme beinhalten (ökologischer Aspekt),
- den Nutzern ein angemessenes Einkommen gewährleisten (ökonomischer Aspekt) und
- die individuell nicht tragbaren sozialen Risiken absichern sowie einen Mindeststandard der sozialen und kulturellen Infrastruktur im ländlichen Raum erhalten (sozialer Aspekt).

Was als Umweltstandard festgelegt wird, kann also keineswegs allein aus naturgegebenen Schwellenwerten abgeleitet werden, sondern steht immer auch in einem soziokulturellen Bewertungszusammenhang. Die Festlegung ist nicht unabhängig von gesellschaftlichen und ethosspezifischen Prioritätensetzungen, vom jeweiligen Maß an Risikobereitschaft oder auch vom Erfahrungsumgang mit Restriktionen und Verzicht. Umgekehrt dürfen von der Natur vorgegebene Grenzen nicht unbeachtet bleiben, die den Spielraum für jegliche dauerhafte zivilisatorische Entwicklung vorgeben (SRU, 1994, Tz. 37 f.).

15. Die Raumordnung sollte auf Landesebene dieses Konzept in ausgewählten Räumen unter Beachtung der Mindeststandards durch Vorrangausweisungen für bestimmte Nutzungen, zum Beispiel Naturschutz, Naturentwicklung, Wassernutzung, Freizeit und Erholung, alte Kulturlandschaften, Land- und Forstwirtschaft, konkretisieren. Als erster Schritt sollten gerade für solche Vorrangräume regionsspezifische Leitbilder definiert werden (vgl. PLACHTER und REICH, 1994). Diese müssen allerdings über die engen Forderungen des Naturschutzes in Form von Artenschutzprogrammen und landschaftlichen (physischen) Leitbildern hinausgehen. Auf der Ebene der Regionen sind die angestrebten Nutzungen nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien weiter zu spezifizieren. Mit der Einrichtung von in dieser Weise charakterisierten Vorrangräumen ist zwar zunächst noch keine unmittelbare Schutzqualität verbunden; es besteht aber eine gewisse normative Leitlinienwirkung. Diese verdeutlicht, wo Umweltschutz nicht nachrangig behandelt werden darf und wo zum Beispiel aufgrund hoher ökologischer Standards gegebenenfalls ein ökonomischer Ausgleich erforderlich ist; zusammen mit dem zielgerichteten Einsatz von (monetären) Ausgleichsleistungen trägt die normative Leitlinienwirkung auch zur Konfliktminderung bei.

Dieses zweistufige Konzept folgt dem Vorschlag des „flexiblen Leitbildes" von ROWECK (1995) und bedeutet die Abkehr von bis ins Detail festgelegten „Ökolandschaften". Die gesamthafte Abwägung von Nutzungskonflikten auf Bundes- und Landesebene eröffnet dabei nur einen Rahmen, der Lösungen auf unterer Ebene ermöglichen soll. Der geeignete Ort für die Bündelung von Entscheidungsprozessen in der Region muß vielfach jedoch noch geschaffen werden. Eine solche Stufung sollte die in der Vergangenheit oftmals durch Auflagen und quasi verordnete Förderprogramme erfolgte Einengung der Landnutzer zugunsten betriebswirtschaftlicher Eigenverant-

wortung unter den genannten Rahmenbedingungen ablösen.

16. Da es unmöglich ist, aus der ungleichen Verteilung und Vielfalt natürlicher Vorgaben und kultürlicher Systeme sozioökonomische, von Effizienz und Gerechtigkeit beherrschte allgemeingültige Prinzipien oder gar Strategien für die gesamte Fläche zu entwickeln (HABER, 1994), ist die Forderung der Raumordnung nach Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen für alle neu zu diskutieren. Die Beseitigung von räumlichen Disparitäten steht unter Umständen im Widerspruch zum aufgezeigten Umweltanliegen, welches in Richtung auf eine Festlegung von überregionalen, regionalen und kleinräumigen Vorrangfunktionen beziehungsweise auf ein Konzept räumlich differenzierter Flächennutzungsstruktur hinausläuft. Da sowohl die Vorgabe von Mindeststandards als auch der Planungsprozeß nicht automatisch auf das gewünschte Ergebnis hinführen würde, sind zunächst verschiedene Alternativszenarien zu formulieren, in denen jeweils die ökologische Zielsetzung, die sozialen und ökonomischen Wirkungen sowie die soziokulturellen Folgen ermittelt und zur Diskussion gestellt werden. Ausgehend von der gesellschaftlichen Willensbildung ist dann durch die Politik der Grad des Ressourcenschutzes und sein räumliches Verteilungsmuster zu bestimmen und administrativ umzusetzen. Die Bevölkerung in der Region ist insbesondere deshalb in die Entscheidung einzubeziehen, weil diese – auch bei Berücksichtigung möglicher Kompensationsmechanismen – unter Umständen Verzicht auf die finanziell lukrativste Entwicklung bedeutet. Welche politische Ebene und welche Instrumente im Einzelfall am besten geeignet sind, Nutzungskonflikte und Umweltprobleme abzumildern und zu lösen, wird nachfolgend (Kap. 2) beschrieben.

1.3 Funktionale Verflechtungen im Stadt-Land-Verhältnis

17. Die natürlichen Ressourcen sind erdgeschichtlich bedingt unterschiedlich verteilt und werden historisch, politisch (strategisch) und sozioökonomisch bedingt unterschiedlich genutzt. Die Prinzipien der Nutzung von räumlichen Ressourcen sind in den Verdichtungsgebieten und in den ländlichen Räumen zunächst einmal gleichermaßen von ähnlichen menschlich-individuellen Nutzungsansprüchen beziehungsweise Grunddaseinsfunktionen, wie zum Beispiel Wohnen, Arbeiten, Ver- und Entsorgen, Freizeit, Bildung und andere mehr, bestimmt. Mit der Vertiefung der Arbeitsteilung haben sich je nach Bevölkerungsdichte und regionaler Ressourcenausstattung Unterschiede insbesondere in der Intensität der Ressourcennutzung entwickelt. Die Gesamtproduktion in Verdichtungsräumen verbraucht in der Regel mehr natürliche Ressourcen als innerhalb der Region vorhanden sind. Neben Rohstoffen und Nahrungsmitteln sind vor allem die Umweltgüter saubere Luft, Trinkwasser und Freifläche für Erholung und Freizeit sowie für Abfallbeseitigung und Aufnahme von Stoffen knapp und müssen im Rahmen der funktionalen Arbeitsteilung vom ländlichen Raum importiert oder am Ort ihrer Bereitstellung beziehungsweise Bereitstellungsmöglichkeit aufgesucht werden (vgl. HABER, 1994). Neben den wirtschaftlichen Ressourcen weist die Stadt demgegenüber in der Regel ein höheres Niveau bei den soziokulturellen Ressourcen wie Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie Opern- und Theaterbetrieb auf.

Zu erarbeitende Konzepte für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung müssen vorrangig auf die komplementären Funktionen dünn besiedelter Räume für die Verdichtungsräume abstellen, insbesondere die Nutzungen des Freiraumes beziehungsweise der Freifläche in den ländlichen Gebieten und deren Veränderungen. Die Grundfunktionen des ländlichen Raumes werden in Anlehnung an KÖSTER (1986) in Produktions-/Siedlungsfunktion, Ausgleichs-/Entsorgungsfunktion und Schutz-/Reservefunktionen zusammengefaßt.

Produktions- und Siedlungsfunktion

18. Der Hauptteil des Einkommens wird auch in ländlichen Gebieten im tertiären und sekundären Sektor erwirtschaftet. Selbst in den am stärksten landwirtschaftlich geprägten Landkreisen der alten Bundesländer hat die Landwirtschaft nur noch einen Anteil von unter 10 % an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen (BfLR, zitiert in BAUER et al., 1995), ihr Wertschöpfungsanteil liegt meist sogar noch niedriger. Durch die Flächenbindung sind Land- und Forstwirtschaft überwiegend in den ländlichen Gebieten angesiedelt. Nach wie vor wichtigste Aufgabe der Landwirtschaft ist, mit der Erzeugung eines bestimmten Mindestvorrates die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen (§ 1 Landwirtschaftsgesetz in Verbindung mit § 1 Ernährungssicherstellungsgesetz). Inwieweit die Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen an Bedeutung gewinnen wird, bleibt abzuwarten. Dessen ungeachtet ist aber von einem Bedeutungsverlust der Landwirtschaft als Wirtschaftssektor in ländlichen Gebieten auszugehen. Demgegenüber ist vielerorts ein Bedeutungszuwachs ihrer übrigen gesellschaftlichen Funktionen zu erwarten und zum Teil bereits gegeben (Kap. 2.4). Beispielsweise können – bei entsprechender Ausrichtung – mit landwirtschaftlichen Nutzungen unmittelbar ökologische Ausgleichs- und Entsorgungs- sowie Schutzfunktionen verbunden sein. Mit Blick auf seine Schnittstellenfunktion ist der landwirtschaftliche Betrieb ein wichtiger Adressat für die zukünftige Ausrichtung von Bodennutzung und Produktion auf eine dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung (Kap. 2.4).

19. Eine wesentliche Produktionsfunktion der ländlichen Räume ist die Bereitstellung von Wasser als marktfähigem Produkt (KÖSTER, 1986). Art und Intensität der Bodennutzung und damit letztlich Menge und Qualität des Wassers werden insbesondere durch private Flächennutzung vorgegeben. Potentiell wassergefährdende Handlungen können mittels Ausweisung von Wasserschutzgebieten verboten oder eingegrenzt werden. Des weiteren können Gewerbe- und Infrastruktur-Flächenausweisungen als haushaltsrelevante Größen erschwert werden (re-

striktive Genehmigungspraxis, höhere Investitionskosten wegen Auflagen), was auch die in einigen Bundesländern landes- und regionalplanerisch ausgewiesenen Vorranggebiete für Wassergewinnung betrifft. Den Opportunitätskosten aus entgangenen oder nicht realisierbaren Nutzungen steht für die betreffenden Gemeinden aber vielfach kein entsprechender finanzieller Ausgleich gegenüber. Offensichtlich mangelt es an ökonomisch wirksamen Anreizstrukturen, zum Beispiel private Haushalte und Kleinverbraucher/-emittenten von unbedachten Verschmutzungsaktivitäten ab- und zu einem sorgsamen Umgang mit Trinkwasserressourcen anzuhalten.

20. In Abhängigkeit vom jeweiligen Typ des ländlichen Gebietes ist die Siedlungsfunktion von unterschiedlicher Bedeutung. Insgesamt mehr als 40 % der deutschen Bevölkerung lebt außerhalb von Stadtgebieten. Für private Haushalte hat sich die Standortattraktivität ländlicher Gebiete tendenziell erhöht. Technischer Fortschritt (Kommunikationstechnologien), verbesserte Infrastruktur (Verkehrsanbindung) und Bildungseinrichtungen sowie vor allem niedrige Transportkosten haben die Überwindung des Raumes immer leichter werden lassen. Entfernungen sind für die Wahl des Wohnortes immer weniger entscheidend. Weitere Vorzüge verschiedener ländlicher Gebiete sind vielfach geringere Grundstückskosten und niedrige Abgaben und Steuern (Grundsteuer, Abfallgebühren u. a.). Auch erfüllen verdichtete Räume, insbesondere Großstädte, immer weniger die Ansprüche an die Umweltqualität im Wohn- und Lebensumfeld. Zusätzlich bieten ländliche Gebiete deutlich bessere Möglichkeiten für Freizeit- und Erholungsaktivitäten. Auch für die Standortentscheidung von Unternehmern werden „weiche Standortfaktoren" immer entscheidungswirksamer. Dem Standortfaktor „gesunde Umwelt" wird nach Arbeitsproduktivität und Arbeitskosten von Unternehmerseite höchste Bedeutung zugemessen (STEINBERG et al., 1991).

Ausgleichs- und Entsorgungsfunktion

21. Im Produktions- und Verwendungsprozeß von Gütern und bei Dienstleistungen freigesetzte umweltbelastende Emissionen und Abfälle werden durch verschiedene Transportmedien regional unterschiedlich als Nährstoffe, Schadstoffe und Energie in der Fläche verteilt. Dies ist ein wesentlicher, teilweise überlebensnotwendiger Vorgang für Verdichtungsgebiete.

Wegen zunehmender Freizeit und ebenso zunehmenden Umweltbeeinträchtigungen in Verdichtungsgebieten (Verkehr, Lärm, Geruch, Schadstoffe usw.) wächst die Nachfrage nach naturgebundener Erholung und Freizeitgestaltung in ländlichen Regionen mit ihrem hohen Freiflächenanteil. Voraussetzung dieser funktionalen Verflechtungen ist eine geeignete naturräumliche Ausstattung der ländlichen Gebiete, eine schnelle und kostengünstige Erreichbarkeit, eine leistungsfähige Infrastruktur und ein Verdichtungsraum mit entsprechender Nachfrage an Naherholung. Wegen der regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Naherholung (Gastronomie, Hotelgewerbe, Freizeiteinrichtungen) haben die ländlichen Gebiete beziehungsweise die entsprechenden Kommunen diese Funktionen bereits mit hohem Eigeninteresse entwickelt und gefördert. Im Unterschied zur Bereitstellung vieler ökologischer Leistungen ist die Erfüllung dieser Funktionen bereits zum Teil über Marktmechanismen und preisliche Bewertungen (zumindest indirekt) ausreichend gewährleistet. Das zentrale Problem ist hier die Entschärfung oder Steuerung des Konfliktes zwischen Umweltschutz und Erholungsnutzung sowie Freizeitaktivitäten.

22. Derzeit scheint eine eingehende Steuerung und Koordination der Erholungsnutzung nur als Feinsteuerung notwendig. Maßnahmen für eine umweltverträgliche Gemeindeentwicklung und Flächennutzung kommen beispielsweise auch der Erholungseignung einer Landschaft zugute. Der gesellschaftlich gewünschte Erhalt und Ausbau der Erholungsfunktion der Kulturlandschaften kann über die Honorierung ökologischer Leistungen (Kap. 2.5) und die ökologische Ausrichtung des Finanzausgleichs (Kap. 2.6) gesteuert werden, sofern Kollektivguteigenschaften die Erbringung entsprechender Leistungen auf privater Basis verhindern.

Schutz- und Reservefunktion

23. Der hohe Freiflächenanteil der ländlichen Gebiete ist Voraussetzung für den Erhalt von Flora, Fauna und einer Vielzahl von naturnahen Ökosystemen. Erforderlich ist eine gesamträumliche Schutzleistung. Insbesondere in Gebieten mit intensiver landwirtschaftlicher Nutzung treten erhebliche Probleme und Konflikte auf. Gleichzeitig ist der Erhalt der biologischen Vielfalt wesentlich an die Kulturlandschaften im Freiraum ländlicher Regionen gebunden, weshalb der Arten- und Biotopschutz vor allem nutzungsbezogene Maßnahmen erfordert.

Des weiteren haben ländliche Gebiete insbesondere auch bioklimatische Schutzfunktion. Die Freiflächennutzung der Landwirtschaft ist wesentliche Voraussetzung für Entstehung und Abfluß von Kaltluft (Offenhaltung), während Siedlungs- und Gewerbeflächen diesen Vorgang be- oder gar verhindern.

Aktuelle und künftige Konflikte innerhalb der funktionalen Verflechtung Stadt-Land

24. Die ländlichen Gebiete weisen starke Defizite hinsichtlich der Erfüllung wichtiger Freiflächenfunktionen auf. Im Hinblick auf die funktionale Verflechtung von Stadt und Land ergeben sich dadurch wesentliche Gefährdungen für die Wahrnehmung von Ausgleichs- und Schutzfunktionen der ländlichen Räume:

- Schädigung und Verbrauch natürlicher Ressourcen innerhalb der Region, im wesentlichen durch Landwirtschaft, Siedlung und Verkehr, sowie
- überregionale Schädigung regionaler natürlicher Ressourcen, im wesentlichen von Wasser und Luft, sowie Übernutzung von Ausgleichs-, Entsorgungs- und Schutzflächen.

HÄFNER et al. (1993) diskutieren zwei Entwicklungsrichtungen und damit zwei grundlegende Optionen, eine Abschwächung der räumlichen Konzentration der Verdichtungsgebiete durch zunehmenden Ausgleich räumlicher Disparitäten oder eine Verstärkung der räumlichen Disparitäten, also eine weitere Konzentration einerseits und eine Entlastung ländlicher Räume von ökologischen Beeinträchtigungen andererseits. Aussagen über entwicklungsbestimmende Faktoren sind allerdings in hohem Maße spekulativ (vgl. TREUNER, 1986). Bei der Standortwahl von privaten Haushalten und Unternehmen werden aber sehr wahrscheinlich Raumtypen mit den jeweiligen Vorzügen beider Optionen gefragt sein. In den Mittel- und Oberzentren in ländlich geprägten Gebieten verbinden sich die Vorteile der Urbanität mit denen der naturgeprägten ländlichen Räume. Die Verkehrsanbindungen sind bereits heute überwiegend (z. T. mit Ausnahmen in den neuen Bundesländern) gewährleistet. Auch HÄFNER et al. (1993) sehen die mittelgroßen Städte auf der Gewinnerseite. Die Probleme der Entvölkerung in den kleineren ländlichen Gemeinden, insbesondere in peripheren Lagen, sind durch eine solche Entwicklungsrichtung aber keineswegs behoben. Weder ökologische noch soziale Folgen sind bisher ausreichend bedacht worden. Konzentrationsprozesse werden fortan voraussichtlich nicht mehr großräumig über weite Entfernungen erfolgen, wie etwa eine Konzentration auf einige herausragende Verdichtungsräume, wie dem Rhein-Main-Gebiet oder Berlin und Umland, sondern innerhalb kleinerer räumlicher Einheiten von ländlichen Kommunen zu den naheliegenden lokalen Zentren. Die Frage der Mindestgröße solcher Zentren ist bisher wenig konkret beantwortet.

Schlußfolgerungen zu den funktionalen Verflechtungen

25. Die funktionalen Beziehungen zwischen Verdichtungsgebieten und ländlichen Gebieten sind durch vielfältige Austauschprozesse zwischen den Regionstypen gekennzeichnet. Güter und Dienstleistungen – hierzu gehören im weitesten Sinne auch Umweltgüter und die angesprochenen Umweltleistungen – werden produziert, verteilt und konsumiert, dies aber eben räumlich getrennt. Die Bewertung der unterschiedlichen Güter und Leistungen im Rahmen freier Preisbildungsprozesse (auf Märkten) oder administrativer Preissetzung (insbesondere bei öffentlichen Gütern) ist für den gesellschaftlichen beziehungsweise ökonomischen Austauschprozeß das zentrale Steuerungsinstrument. Funktionen städtischer Regionen werden derzeit überwiegend mit Preisen am Markt bewertet oder durch administrative Preise (z.B. finanzielle Förderung sozialer und kultureller Einrichtungen) entgolten (z. B. im kommunalen Finanzausgleich). Demgegenüber wird ein wesentlicher Teil der Funktionen ländlicher Räume, insbesondere deren Ausgleichs- und Schutzfunktionen, derzeit nicht oder nur unzureichend finanziell entlohnt. In dieser verfehlten Anreizstruktur ist nicht nur ein wichtiger Grund für das ökonomische Gefälle zwischen Stadt und Land zu sehen, sondern auch die eigentliche Ursache dafür, daß die in Textziffer 17 bis 23 erläuterten Funktionen ländlicher Räume nicht ausreichend in Entscheidungsprozessen privater und öffentlicher Entscheidungsträger Berücksichtigung finden. Sozioökonomische Ressourcen beziehungsweise deren Transformation werden entlohnt, Pflege und Entwicklung natürlicher Ressourcen demgegenüber nur unzureichend. Bleibt dieses Ungleichgewicht bestehen, sind weitere Verschärfungen der aufgezeigten Konfliktpunkte zwischen ökologischen Funktionen und dem Streben ländlicher Gebiete hin zu einer wirtschaftlich und fiskalisch lohnenden Entwicklung (Gewerbeansiedlung und Siedlungsflächenexpansion) zu erwarten.

Demnach muß die unmittelbare Nutzung der natürlichen Ressourcen gezielt gesteuert werden. Insbesondere die Landwirtschaft kann viele ökologische Funktionen der ländlichen Gebiete beeinflussen. Grundsätzlich sind die positiven ökologischen Wirkungen tragfähig zu erhalten und die negativen Wirkungen zu verringern. Des weiteren müssen die Rahmenbedingungen der Entwicklungsstrategien ländlicher Gebiete auf regionaler und kommunaler Entscheidungsebene gesetzt werden. Neben den finanziell attraktiven Optionen Gewerbeansiedlung, Baulandausweisung oder Freizeitnutzung müssen die gezielte Bereitstellung ökologischer Leistungen und der Schutz von Ressourcen (Schutz des Wassers, Schutz des Naturhaushaltes und der biologischen Vielfalt) für Gemeinden in ländlichen Gebieten attraktiver gemacht werden, um mit den vorgenannten Entwicklungsoptionen wirklich konkurrieren zu können.

Die Sicherung der vielfältigen Schutz- und Reservefunktionen des ländlichen Raumes scheint allerdings nur in dem Maße erreichbar, wie die hier erbrachten ökologischen Leistungen auch durch äquivalente geldliche Zuwendungen seitens der Verdichtungsräume honoriert werden. Die entsprechende Erweiterung der Finanzierungsordnung, insbesondere des kommunalen Finanzausgleichs, muß im Konzept einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung als strategische Schlüsselgröße herausgestellt werden.

2 Ausgewählte Politikbereiche und Instrumente

2.1 Raumordnungspolitik

2.1.1 Grundlagen der Raumordnung

26. Die Möglichkeiten der Raumordnungspolitik, zur Erreichung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung beizutragen, sind weitgehend durch die Aufgabenstellung und das Instrumentarium des Raumordnungsgesetzes (ROG) bedingt. Die Raumordnungspolitik dient der Verteilung des knappen Raumes auf konkurrierende Nutzungen und der Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung im Hinblick auf die räumlichen Auswirkungen. Sie hat damit einen weitergehenden Gegenstandsbereich als die Umweltpolitik, umfaßt aber auch die raumbezogenen Belange des Umweltschutzes. Trotz der grundsätzlichen Unterschiede zwischen diesen beiden Politikbereichen gab und gibt es wechselseitige Verflechtungen zwischen Zielen und Instrumenten (vgl. HÜBLER, 1987).

Bereits das Raumordnungsgesetz von 1965 enthält einige materielle Vorschriften, die den Umweltbelangen in der räumlichen Planung zumindest konzeptionell eine besondere Stellung einräumen. Diese Regelungen zielen darauf ab, die isoliert und sektoral orientierten und überwiegend technologisch ausgerichteten Fachpolitiken der Luft- und Wasserreinhaltung und Abfallbeseitigung zu koordinieren. Bei der Konstituierung der Umweltpolitik im Jahre 1969 nahm die vorsorgende Planung ebenso wie die Raumordnung im dann entwickelten Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 eine besondere Stellung ein. Seitdem gilt die Raumordnung als zentrales Instrument des raumbezogenen Umweltschutzes.

27. Den Forderungen nach einem umweltbewußten Verständnis der Raumordnung ist jedoch bis heute nicht hinreichend entsprochen worden. Die Entwicklung der Umweltpolitik seit 1971, die zu einer medialen Zersplitterung des Umweltrechtes führte und in weiten Teilen eher eine Strategie nachsorgender Reparaturmaßnahmen anstatt integrativen, dem Vorsorgeprinzip verpflichteten Politikmustern folgte, macht deutlich, daß die planerisch-programmatischen Elemente der Umweltpolitik wesentlich verbessert werden müssen. Eine längerfristig angelegte, konsistente Umweltpolitik muß prozeßhaft ansetzen und rahmensetzend wirken. Bei dieser Entwicklung können die Institutionen der räumlichen Planung von ihrem Potential her eine besondere Rolle übernehmen, wenn es ihnen gelingt, ihre Ziele und Grundsätze sowie Instrumente nach den durch die Umweltpolitik gestellten Aufgaben zu modifizieren und durchzusetzen. Allerdings darf man sich hierbei nicht von übertriebenen Erwartungen leiten lassen. Ein wesentlicher Schwachpunkt der Raumordnungspolitik ist ihre geringe politische Durchsetzungsfähigkeit, die einerseits auf der Koordinierungsaufgabe der Raumordnung selbst und der damit verbundenen notwendigen Konflikthaftigkeit, andererseits auf dem Fehlen einer eigenen politischen Klientel in Form von konfliktstarken gesellschaftlichen Gruppen beruht. Die Raumordnung hat die schwierige Aufgabe, „in einem Dauerkonflikt mit anderen Politikbereichen, die politisch und im Interessenspektrum stärker verwurzelt sind, das Erreichbare zu realisieren" (WAHL, 1994, S. 20). Dies gilt auch, soweit die Raumordnung Umweltbelange durchzusetzen versucht, da sie zu abstrakt und weiträumig denkt, als daß einzelne Bürger und Umweltgruppen sich angesprochen fühlen könnten. Notwendige Verbesserungen im konzeptionellen und instrumentellen Bereich vermögen dieses politische Defizit der Raumordnung nur in gewissen Grenzen auszugleichen. Es kommt hinzu, daß ein sehr anspruchsvolles Verständnis von raumbezogener Steuerung leicht zu einer Überforderung der Raumordnung führen kann. Die traditionelle Aufgabe der Raumordnung ist die Verteilung knappen Raumes auf konkurrierende Nutzungen, in bezug auf Umweltbelange zum Beispiel durch Ausweisung und Sicherung von Vorranggebieten. Soweit Raumordnung darüber hinausgehend den Anspruch erhebt, eine integrative Entwicklungsplanung zu sein, die sämtliche raumbezogene Politiken mit Vorranganspruch koordiniert und steuert, nimmt ihre Konfliktanfälligkeit zu, und es vergrößert sich damit die Gefahr der Überforderung. Eine Weiterentwicklung der Raumordnung im Hinblick auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung darf daher nicht den Weg gehen, die Raumordnung zu einem Instrument der umfassenden imperativen Steuerung der Landnutzung und ihre Entwicklung „von oben" gestalten zu wollen.

Demgegenüber hält die Ad hoc-Arbeitsgruppe „Überprüfung des Raumordnungsrechts" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) eine koordinierende und integrierende Gesamtplanung, insbesondere in Anbetracht zunehmender Nutzungskonflikte und einer „international verschärften Standortkonkurrenz", für erforderlich (s. Eckpunktepapier dieser Arbeitsgruppe vom 1. 7. 1995), da das wachsende Bestreben einzelner Fachplanungen, wie etwa der Landschaftsplanung, der Verkehrsplanung oder der Umweltleitplanung nach dem Entwurf des Umweltgesetzbuches, selbst raumplanerisch tätig zu werden, anzustrebenden Entwicklungen abgestimmter Raumstrukturen zuwiderlaufen. Der Umweltrat sieht allerdings aus oben genannten Gründen die Schaffung von ökonomischen Anreizstrukturen, wie etwa die Honorierung ökologischer Leistungen (s. Kap. 2.5) oder die Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs um Umweltaspekte (s. Kap. 2.6), letztlich als erfolgversprechender an.

28. Das „gestufte" Planungs- und Entscheidungssystem der Raumordnungspolitik ergibt sich in Deutschland aus dem föderativen Aufbau des Staates und der Allzuständigkeit der Gemeinden (Art. 28 GG) und ist verfahrenstechnisch dem „Gegenstromprinzip" und dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet. Dieses verhältnismäßig teure und aufwendige System ist wegen des Länder-, Regionen- und Gemeindenwettbewerbs um die Ansiedlung von Gewerbebetrieben auch nicht sonderlich ressourcenschonend. Gleichwohl überwiegen die Vorteile, die aus räumlicher Sicht vor allem auch in der Möglichkeit liegen, orts- und betroffenennahe Entscheidungen zu treffen und zu einer günstigen Allokation der Produktionsfaktoren führen können. Die zukünftige Entwicklung der Planung steht einerseits im Zeichen von Entbürokratisierung, Beschleunigung und verstärkter Regionalisierung, andererseits ist eine weitere Zentralisierung von Entscheidungen bei der Europäischen Union sowie die weitere Verrechtlichung vieler Planungstatbestände absehbar.

29. Aus Artikel 72 Abs. 1 GG und § 1 Abs. 1 ROG wird für die Raumordnungspolitik herkömmlicherweise als sogenanntes Gleichwertigkeitsziel die Forderung nach gleicher Ausstattung der Räume mit Infrastruktur und mit öffentlichen Dienstleistungen abgeleitet. Wenngleich die Verfassungsordnung keine strenge räumliche Gleichheit gebietet und auch § 1 Abs. 1 ROG dahin auszulegen ist, daß viel Platz für eine räumliche Differenzierung bleibt, hat das Gleichwertigkeitspostulat in der Vergangenheit doch das Anspruchsniveau der Raumplanung beherrscht. Von ihm gilt es Abschied zu nehmen, da es ökonomisch wie ökologisch bedenklich und unrealistisch ist. Die derzeit nicht nur in den dünn besiedelten Gebieten der neuen Bundesländer unbefriedigende Lage, die häufig durch eine unausgewogene Siedlungsstruktur, mangelhafte Infrastrukturausstattung, schlechte Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen sowie dem Nebeneinander von Regionen mit erheblichen Umweltschäden einerseits und Regionen mit einem sehr großen ökologischen Potential andererseits gekennzeichnet sind, erfordert aus raumordnerischer Sicht ein Überdenken der bisherigen Prioritätensetzung in den Leitlinien, das heißt eine Überprüfung der raumordnungspolitischen Leitvorstellung der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen. Die peripheren, dünn besiedelten Großräume Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns mit bedeutenden ökologischen Potentialen für die gesamte Bundesrepublik sollten diese bewahrenswerten Qualitäten auch erhalten (EXWOST, 1995). Die raumordnungspolitischen Herausforderungen gerade in den neuen Ländern erfordern deshalb auch einen Neubeginn der Diskussion über raum- und siedlungsstrukturelle Leitbilder in Deutschland und Europa (WEYL, 1994; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1991).

Leitbilder der Raumordnung

30. Das in §§ 1 und 2 ROG formulierte Leitbild der Raumordnung beschreibt im wesentlichen die Problemlage der zwanziger Jahre in Deutschland, wie sie im Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO) aus dem Jahre 1961 skizziert und dann in weiten Teilen in das Raumordnungsgesetz und in Landesplanungsgesetze übernommen wurde. Seit dieser Zeit gibt es eine übergreifende Auseinandersetzung über das „richtige" Leitbild, in der zunächst vor allem die unterschiedlichen Interessen von Stadt und Land im Vordergrund standen. Später standen sich in der Diskussion das Konzept einer großräumig ausgewogenen Raumstruktur (ausgeglichene Funktionsräume) und der Ansatz einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung mit dem Instrument der Vorranggebiete gegenüber (vgl. Abb. 2.1). Bei dem Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung wird davon ausgegangen, daß die Raumstruktur der räumliche Ausdruck der arbeitsteiligen Industriegesellschaft ist, bei der jeder der Teilräume eine unterschiedliche „Begabung" oder „Eignung" hat, die entsprechend gefördert werden sollte. Diese Eignung beinhaltet eo ipso die Erhaltung der (regionalen) Vielfalt. Unterschiedliche Raumtypen erfordern entsprechend differenzierte Entwicklungsprogramme. Demgegenüber vernachlässigt das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, daß unterschiedliche Landschaftsräume auch unterschiedlich auf stoffliche und strukturelle Belastungen reagieren, beziehungsweise unterschiedlich empfindlich gegen gesellschaftliche und ökonomische Anforderungen sind. Eine „Gleichmacherei" der Regionen führte zu einer Entwertung dringend benötigter großräumiger Ausgleichs- und Erholungsräume (s. a. VORHOLZ, 1984). Das Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung birgt die Gefahr in sich, daß Funktionen wie Umweltschutz, Erholung und Wasserversorgung in den Verdichtungsgebieten vernachlässigt und ausschließlich auf die peripheren Regionen „abgeschoben" werden. Mit dieser Konzeption wird eher der Status quo festgeschrieben, als daß zukünftig erforderliche raumstrukturelle Maßnahmen realisiert werden.

Beide Konzeptionen wurden in reiner Form in der Praxis nicht umgesetzt. Im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 sind beide unverbunden nebeneinandergestellt. In der Mehrzahl der Landesentwicklungsprogramme und -pläne aus dieser Zeit sind ebenfalls Elemente aus beiden Konzepten erkennbar. Hervorzuheben ist, daß eine Prüfung der Umweltverträglichkeit beider Konzepte nicht stattgefunden hat. Dieses betrifft allerdings auch die Umweltverträglichkeit anderer raumordnungspolitischer Konzeptionen, wie zum Beispiel jener der zentralen Orte, Achsen oder Vorranggebiete.

31. Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1989 zur Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde die Chance vertan, auch gleichzeitig Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung (§§ 1 und 2 ROG) auf zukünftige Aufgabenstellungen hin auszurichten. Vielmehr wurde eine Anpassung an aktuelle partikulare Aufgaben (z. B. Bodenschutz) vorgenommen und zugleich das Postulat von der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen (vgl. § 1 Abs. 1 ROG) in das Gesetz aufgenommen. Die „umweltpolitischen Modernisierungen" des § 2 ROG müssen vielfach als „kosmetische Anpassungen" verstanden werden, da

Abbildung 2.1

Vergleich der verschiedenen Leitbilder der Raumordnung

Ausgeglichene Funktionsräume	Funktionsräumliche Arbeitsteilung
– oberstes Ziel Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bezugsrahmen der Funktionsräume	– Inkaufnahme von Entwicklungsunterschieden, Neudefinition der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
– aktive Sanierung (Versuch der Erhöhung der Bevölkerungszahl und der Verbesserung der Standortgunst durch regionalpolitische Maßnahmen), Erhaltung von Strukturen	– unter Umständen passive Sanierung (regionalpolitische Maßnahmen nur zur Erhaltung minimaler Standards, kaum Begünstigung der Ansiedlung von Bevölkerung oder Gewerbe in bestimmten Regionen)
– kleinräumige funktionale Arbeitsteilung	– großräumige funktionale Arbeitsteilung
– Nivellierung der Regionen, dadurch Entwertung dringend benötigter großräumiger ökologischer Ausgleichs- und Erholungsräume	– Erhalt großräumiger ökologischer Ausgleichsgebiete
– beträchtliche Kosten zur Funktionsfähigkeit des Modells notwendig, ausgeglichene Funktionsräume bzw. Realisierung selbst der Mindeststandards kaum zu gestalten und zu finanzieren	– befriedigende Instrumente des regionalen Finanzausgleichs fehlen, differenzierte Entwicklungsprogramme für die unterschiedlich begabten Räume

Quelle: HÜBLER und KAETHER, 1995

die Grundkonzeption für die Raum- und Siedlungsstruktur nicht weiterentwickelt wurde. Dies betrifft die Beschreibung des Verhältnisses von ländlichen und peripheren Gebieten zu Verdichtungsgebieten in gleicher Weise wie die Funktionsbeschreibung der Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der Raumordnung (vgl. ARL, 1988).

32. Die Raumordnung und Landesplanung stellt als Lösungsansatz für raum- und siedlungsstrukturelle Probleme sowohl in den besonders dünn besiedelten Gebieten in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder im nördlichen Sachsen-Anhalt und auch in Teilen von Niedersachsen oder Schleswig-Holstein als auch an den EU-Außengrenzen sowie in den ostdeutschen Verdichtungsgebieten, insbesondere in Brandenburg/Berlin, nur herkömmliche, überholte materielle Ziele und Entwicklungsstrategien bereit. Gerade bezogen auf die neuen Bundesländer muß die Raumordnung mit bisher nicht bekannten Disparitäten, wie einer unausgewogenen Siedlungsstruktur, einer devastierten Infrastruktur sowie regional begrenzten Umweltschäden, umzugehen lernen. Als weitere Hürde müssen zukünftige Konzepte die großen Disparitäten an den Grenzen zu Polen und Tschechien nehmen.

33. Eine Fortentwicklung der Leitvorstellungen und Grundsätze für die Raum- und Siedlungsstruktur ist aus den in Textziffer 30 bereits genannten Gründen, aber auch im Hinblick auf Verwaltungsvereinfachung, Beschleunigung von Entscheidungsprozessen, Deregulierung und so weiter geboten (WEYL, 1994). Mindestanforderungen an solche Leitvorstellungen und Grundsätze für die Bundesebene gilt es vor allem an dem Leitgedanken einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung auszurichten, in der räumlichen Planung zu operationalisieren und für die regionale Ebene nutzbar zu machen.

2.1.2 Zu den Instrumenten der Raumordnungspolitik

34. Für die Raumplanung auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene steht nur ein kleines und in seiner Wirkung begrenztes Instrumentarium zur Verfügung. Unabhängig von der politischen Schwäche sind damit die Steuerungsmöglichkeiten der Raumplanung – gemessen am Erwartungsanspruch vieler – bisher relativ gering.

Nach Artikel 75 Nr. 4 GG hat der Bund im Bereich der Raumordnung die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung. Die Länder haben diese Rahmenvorgaben des Raumordnungsgesetzes durch eigene Landesplanungsgesetze auszufüllen. Dies hat zur Folge, daß jedes Bundesland ein eigenes Planungssystem, eigene Planungsbegriffe und -instrumente sowie eigene „Planungsphilosophien" hat. Abstimmungsbemühungen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hatten bisher nur wenig Erfolg, zumal dabei – bei Anerkennung regional begründeter und notwendiger Besonderheiten – weder die Raumplanung an sich noch Begriffe und Instrumente vereinheitlicht wurden.

35. Bund, Länder aber auch fachlich zuständige Einrichtungen haben es bisher versäumt, systematische Wirksamkeitsanalysen oder Erfolgskontrollen von raumplanerischen Bemühungen auf den jeweiligen Ebenen durchzuführen und die Ergebnisse zur Diskussion zu stellen. Auch wenn man davon ausgeht, daß die politische Schwäche der Raumordnung ein wesentlicher Aspekt für die Bewertung der Wirksamkeit der Raumordnung ist, dürften Programm- und instrumentelle Defizite nicht ohne Bedeutung sein. Das Fehlen von wissenschaftlich fundierten Ergebnissen über die Wirksamkeit der programmatischen Vorgaben und Instrumente der Raumordnung erschwert eine verläßliche Einschätzung der Mög-

lichkeiten, neue Instrumente wie etwa Kompensationsmöglichkeiten im regionalen Maßstab oder den Finanzausgleich zur Verbesserung räumlicher Strukturen einzusetzen. Die im Ansatz geführten Diskussionen zu einer Fortentwicklung von Konzepten und Instrumenten der Raumordnung zeichnen sich bisher hauptsächlich durch eine Fortschreibung vorhandener Entwicklungstrends aus, ohne daß eine ausreichende Auseinandersetzung mit alternativen Varianten erfolgt (ARL, 1995).

Inwieweit das aufwendige (west)deutsche Planungssystem – auch im Vergleich zu EU-Nachbarländern – weiter Bestand haben wird oder durch einfachere Systeme ersetzt werden soll, bleibt zu klären. Des weiteren sind die raum- und siedlungsstrukturellen Konzepte (z. B. zentrale Orte, Achsen) der Länder auf ihre Umweltverträglichkeit zu überprüfen und zu bewerten; gegebenenfalls sind neue Ansätze mit Ausrichtung auf eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung zu erarbeiten.

2.1.2.1 Ökologische Defizite der Raumordnungspolitik

36. Das gestufte Raumplanungssystem der Raumordnung hat dazu beigetragen, großräumige, regionale Disparitäten in der Infrastrukturausstattung in den alten Bundesländern auszugleichen. Dieser Sachverhalt und die Entwicklung von mittleren Zentren führten in Westdeutschland zu einem wesentlich weniger ausgeprägten Verdichtungsprozeß als in den vergleichbaren Nachbarländern. Allerdings bestehen bei sozialen und ökologischen Belangen erhebliche Defizite. Bei der Erwerbsstruktur existieren in qualitativer und quantitativer Hinsicht erhebliche regionale Disparitäten. Hohe Arbeitslosenquoten sind aber auch in einigen Verdichtungsgebieten mittlerweile die Regel. Die Defizite im ökologischen Bereich betreffen insbesondere die derzeitigen raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklungen, die vor allem durch Suburbanisierung, Flächenversiegelung, ökologisch unverträgliche Nutzungen der Ressource Wasser, umweltunverträglichen Verkehr und Städtebau sowie umweltunverträgliche Energiewirtschaft und Landbewirtschaftung gekennzeichnet sind. Trotz Gegensteuerung durch die Raumplanung halten die bedenklichen und zum Teil irreversiblen Entwicklungen unvermindert an. Dies gilt sowohl für die Steuerung des Freiflächenverbrauchs als auch bei den Steuerungsbemühungen beziehungsweise -möglichkeiten hinsichtlich des Ressourcentransfers zwischen Verdichtungsräumen und Umland. Insbesondere für dünn besiedelte, periphere ländlich geprägte Räume kann die Raumordnung keine tragfähigen, auf eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung zugeschnittenen Konzepte anbieten, die langfristig angelegt und gleichzeitig ökologisch, ökonomisch sowie sozial verträglich sind.

37. Zur Sicherung und Erhaltung der Freiräume setzen die Landesplanungen unterschiedliche Instrumente ein, wie etwa Konzepte der räumlichen Konzentration raumbeanspruchender Nutzungen (Siedlungskonzentration). Infrastrukturinvestitionen sollen nach punkt-axialen Konzepten gestaltet oder an gesondert dafür vorgesehenen Standorten konzentriert werden. Freiraumschonende Instrumente der raumordnerischen Planung sind danach zum Beispiel:

- Differenzierung nach Gebietskategorien (Ordnungsräume und ländliche Entwicklungsräume),
- Funktionszuweisungen an Gemeinden entsprechend der anzustrebenden Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur (Beschränkung auf Eigenentwicklung),
- Zuweisungen von Gebieten für Gewerbe- und Siedlungsflächenzuwächse sowie
- Bedarfsprüfungen und Richtwerte für die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.

Die Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch diese Instrumente ist in der Praxis jedoch begrenzt. So wurde zum Beispiel das Konzept der Innenentwicklung im Rahmen der Regionalplanung nicht instrumentalisiert.

38. Eine ökologisch ausgerichtete Bewertung beziehungsweise Einschätzung des regionalplanerischen Instrumentariums in bezug auf spezifische Naturraumpotentiale und Freiraumfunktionen (Vorrangausweisungen) zeigt, daß

- es bei den einzelnen Freiraumfunktionen eine unterschiedliche Differenzierung nach Naturraumpotentialen gibt, und sie dort am intensivsten ist, wo die Landschaftsplanung entsprechende Vorarbeiten lieferte,
- nutzungsspezifische Handlungsge- und -verbote die Ausnahme darstellen,
- die Naturraumpotentialbewertung als Hilfsmittel für die Formulierung klarer Abwägungsnormen kaum fortentwickelt wurde,
- Sanierungs- und Entwicklungsziele nur selten mit den Flächenwidmungen verbunden wurden,
- systematische Überlagerungen konfliktfreier Freiraumfunktionen (Mehrfachnutzung) nur in geringem Maße angestrebt wurden (KIEMSTEDT et al., 1993; FÜRST und NAUBER, 1989) und in den meisten Fällen die Festschreibung des raumordnerischen Status quo dominiert.

In der Planungspraxis wird ökologischen Erfordernissen nur unzureichend Rechnung getragen. Meist werden Naturraumpotentiale und Freiraumfunktionen von der herrschenden Planungspraxis primär als schutzbedürftige, nicht aber als sanierungs- und entwicklungsbedürftige Kategorien behandelt. Die Fachplanungen greifen raumrelevante Themen kaum unter umwelt- und raumverträglichen Fragestellungen auf. Noch viel weniger wird die Möglichkeit ausgeschöpft, über die Raumordnungspläne fachübergreifende Entwicklungs- oder Gestaltungskonzepte aufzulegen. Die Möglichkeiten der Regionalplanung für die Auseinandersetzung mit den Fachplanungen außerhalb der gesetzlich geregelten Verfahren werden oft aufgrund fehlender Kompetenzen und fehlendem politischen Auftrag nicht ausreichend ausgeschöpft (FÜRST und NAUBER, 1989). Ein Indiz hierfür ist, daß die Vorhaben der Fachplanung vielfach in der Regionalplanung nur nachricht-

lich übernommen werden und eine Auseinandersetzung mit ihnen nicht erfolgt.

39. Räumliche Nutzungskonflikte lassen sich nicht allein durch funktionale, räumliche Entflechtung (z. B. Einrichtung von Vorranggebieten) lösen, wie es zumeist in der Raumordnung und Landesplanung gehandhabt wird. Diffuse Stoffeinträge oder die Tendenz zur Mehrdimensionalität der räumlichen Nutzung, also die Verbindung von ökonomisch und ökologisch orientierten Nutzungen auf derselben Fläche, stehen dem in der Regel entgegen. Es ist Aufgabe der Raumordnung, einen koordinierenden Ausgleich zwischen ökonomischen und ökologischen Raumbeanspruchungen zu schaffen. Ökologische Belastungen müssen auf allen Flächen so gering wie möglich gehalten werden, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung langfristig offenzuhalten (§ 1 Abs. 1 ROG).

40. Die Raumplanung befaßt sich vom Prinzip her nur mit dem „wo" einer staatlichen oder privaten raum- und umweltrelevanten Entscheidung. Die Frage nach dem „ob" (dem Bedarf) und „wie" (der Nutzungsintensität) bleibt mit dem Hinweis auf mangelnde Zuständigkeit bislang weitgehend ausgeklammert. Legt man die Tragekapazität der Umweltsysteme als Orientierungsgröße fest, ist es für die Raum- und vor allem die Umweltverträglichkeit entscheidend, welcher Verkehr, welche Produktion, welche landwirtschaftliche Bodennutzung und welche Erholung auf einer Fläche realisiert werden. Insofern müssen Raumordnung und Landesplanung zukünftig auch Fragen der Nutzungsintensität mit in ihre Zuständigkeit einbeziehen. Die traditionellen Instrumente der räumlichen Planung und Landschaftsplanung eignen sich hierzu allerdings nur bedingt, zumal deren ordnungsrechtliche Vorgaben schwer umzusetzen sind. Beispielsweise sind Beschränkungen der Nutzung aufgrund der sehr umfassenden Eigentumsgarantie an Grund und Boden oder der Freizügigkeit sowie anderer institutioneller Restriktionen wie etwa der Landwirtschaftsklausel nur schwer durchzusetzen. So dürfen in landesplanerisch gesicherten Vorranggebieten für Gewässerschutz keine Nutzungsbeschränkungen formuliert werden (ARL, 1994 a, S. 85).

Vor diesem Hintergrund regt der Umweltrat an, bei einer Fortentwicklung der Inhalte und Instrumente der Raumplanung den Einsatz von marktsteuernden Instrumenten verstärkt zu prüfen sowie Fragen der Zuständigkeiten klar zu regeln. Dies gilt insbesondere bei Entscheidungen über die Art und Intensität der Flächennutzung.

2.1.2.2 Institutionelle Restriktionen

41. Insgesamt sind die raumordnungspolitischen Instrumente bezüglich der Erreichung ihrer Ziele und somit auch im Hinblick auf die Erreichung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung besonderen institutionellen Restriktionen unterworfen:

- Es bestehen formale Kompetenzschranken der für die Raumordnung zuständigen Behörden.
- Die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltbelangen in der Raumordnung ist gering.
- Ressortegoismen, das heißt mangelndes Interesse der Fachplanungen an der Koordination mit anderen Raumnutzungsansprüchen beziehungsweise an kooperativen Lösungen für ökologische Raumnutzungsprobleme, führen zu selektiver Problemwahrnehmung und dadurch vielfach zur Wahl unzureichender oder widersprüchlicher Instrumente und Lösungsstrategien.
- Werthaltungen und Ideologien der Fachplaner behindern sektorübergreifende Denkansätze.
- Unterschiedliche finanzielle, personelle und instrumentelle Ausstattung der verschiedenen Planungsträger bedingen uneinheitliche Lösungen.

Formale Kompetenzschranken

42. Innerhalb der räumlichen Gesamtplanung besteht aus der Sicht einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung eine mangelnde Abstimmung oder Abwägung zwischen den sektoralen und überfachlichen Zielen beziehungsweise den raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Die Gründe dafür liegen auch in der mangelnden Berücksichtigung der zeitlichen Abläufe der Entscheidungen, in den rechtlichen Grundlagen des Abstimmungs- und Abwägungsprozesses sowie in formalen Kompetenzgrenzen der für Raumordnung und Landes- beziehungsweise Regionalplanung zuständigen Stellen.

43. Die Steuerungskapazitäten der Bundesraumordnung sind eher gering, da der Bund in der Raumordnung vor allem über formale Rahmenkompetenzen in der Rechtssetzung, aber kaum über materielle Gestaltungsmöglichkeiten verfügt. Die Umsetzungskompetenz liegt nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 30 GG) und entsprechend dem „Verwaltungsföderalismus" (Art. 83 ff. GG) bei den Ländern. Auch indirekt kann das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) die Umsetzung bundesraumordnungspolitischer Zielsetzungen nicht gestalten, weil es kaum über finanzielle Anreize („goldene Zügel") zur Steuerung der räumlichen Planungen anderer Behörden verfügt. Das Bundesministerium für Wirtschaft (Regionalpolitik) und diverse andere Fachressorts (z. B. BMBF, BMU, BML) verfügen allerdings in Form von Fördermitteln über Steuerungsmöglichkeiten (FÜRST und RITTER, 1993, S. 62). Zudem besitzen die Programme der Raumordnung auf Bundesebene nur den quasi informellen Charakter von Orientierungsrahmen (Tz. 60), während Entscheidungen und Maßnahmen anderer Politikbereiche von praktischer raumordnerischer Relevanz sein können (z. B. Steuerpolitik, Wirtschaftsförderung usw.). Trotz der Raumordnungsklauseln in den wichtigsten Planungsgesetzen ist die Einflußmöglichkeit der Raumordnung weiter durch das Ressortprinzip (Art. 65 GG) begrenzt. Die Politik der räumlichen Koordinierung der Fachplanungen auf Bundesebene wird seit dem Mißerfolg des Bundesraumordnungsprogrammes als gescheitert angesehen.

44. Bei der Aufstellung der fachübergreifenden, verbindlichen Landesentwicklungspläne müssen auf Landesebene alle berührten Fachressorts beteiligt werden, einige Landesplanungsgesetze schreiben

Benehmen, andere Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts vor (EBERSBACH, 1985, S. 192 f.). Durch die Einvernehmensregelung erhalten die raumwirksamen Fachplanungen gegenüber der Landesplanung und die meisten auch gegenüber der Regionalplanung ein förmliches Vetorecht. Daneben gibt es noch die privilegierten Fachplanungen des Bundes, die die Steuerungsmöglichkeiten der Landesplanung beeinflussen. Träger von Vorhaben, die wegen ihrer besonderen öffentlichen Zweckbestimmung einen bestimmten Standort oder eine bestimmte Linienführung erfordern, wie zum Beispiel militärische Anlagen, Standorte und Linienführungen nach Bundesfernstraßengesetz, Bundesbahngesetz, Telegraphenwegegesetz, Luftverkehrsgesetz oder Personenbeförderungsgesetz, haben ein förmliches Vetorecht, wenn konkrete Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht mit der Zweckbestimmung des Vorhabens in Einklang stehen und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann (§ 6 Abs. 2 ROG).

Mangelnde Durchsetzungsfähigkeit von Umweltbelangen

45. Die höheren Durchsetzungsschwierigkeiten der Raumplanung im Vergleich zu den raumwirksamen Fachpolitiken (z. B. Agrarstrukturpolitik, regionale Wirtschaftspolitik, Verkehrswegeplanung usw.) lassen sich auf prinzipielle Konsensbildungsprobleme und Durchsetzungs-(Sanktions-)nachteile zurückführen:

- Wegen ihrer Querschnittsorientierung muß die Raumplanung stärker als bislang Aspekte der benachbarten Fachplanungen in ihr Vorgehen einbeziehen und kann Zielkonflikten kaum aus dem Wege gehen, ohne ihre eigene Aufgabe zu verfehlen. Da sie sich bisher aber weitgehend auf eine additive Zusammenfassung von Fachpolitiken beschränkt, wirkt sie damit an der Erhaltung überholter Strukturen mit.
- Die Raumplanung wird nicht von einer von ihr profitierenden Klientel oder einer interessierten öffentlichen Meinung unterstützt. Da sie die Zuteilung der Ressource „Raum" nicht kontrollieren kann, kann sie auch keinen rechtlichen oder faktischen Zwang zur Konsensbildung für ihre eigenen Ziele nutzbar machen.
- Zur Durchsetzung ihrer Konzepte und Programme kann sie weder auf hierarchische Weisungsbefugnisse noch auf finanzielle Sanktionen und Anreize, das heißt finanzielle Ausgleichsinstrumente (z. B. vertragliche Kompensationsregelungen), zurückgreifen. Dementsprechend muß sich bislang auch eine ökologisch orientierte Regionalplanung zur Lösung von Nutzungskonflikten letztlich auf Überzeugungsstrategien beschränken (SCHARPF und SCHNABEL, 1977, S. 69).

46. Wegen ihrer Abstraktheit und Weiträumigkeit vermag die Raumordnung auch Umweltgruppen nur in beschränktem Maße zu mobilisieren. Überdies ist die für die Durchsetzung von Umweltbelangen im Planungsprozeß wichtige Beteiligung von Betroffenen und der Öffentlichkeit – insbesondere der Naturschutzverbände – unzureichend (SRU, 1996, Kap. 3). Die Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern, Öffentlichkeit und Behörden an raumbedeutsamen Planungen wurden in jüngster Zeit im Rahmen der sogenannten Beschleunigungsgesetze sogar noch weiter eingeschränkt. Problematisch im Hinblick auf eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung sind in diesem Zusammenhang vor allem

- der Einsatz einfacherer Verfahren,
- die Abschaffung der obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung in Raumordnungsverfahren,
- die Möglichkeit, den Bebauungsplan durch einen Vorhaben- und Erschließungsplan mit Satzungsbeschluß aber ohne Bürgerbeteiligung zu ersetzen,
- Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen (mit Ausnahme von Deponien) im Wege der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung anstelle der Planfeststellung,
- Erstreckung der Unbeachtlichkeitsvorschriften des Bauplanungsrechts hinsichtlich Abwägungsmängeln auf das Fachplanungsrecht,
- Einführung von Fristen für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, insbesondere hinsichtlich Mitwirkungshandlungen von Behörden bei sogenannten mehrstufigen Verwaltungsakten (§ 3 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) und die
- Reduzierung der Bürgerbeteiligung.

Ressortegoismen und selektive Problemwahrnehmungen der Fachplanungen

47. Die Koordinierungsaufgabe der Raumordnung mit den sektoralen Fachpolitiken wird durch deren vertikale Politikverflechtung wesentlich erschwert. In den letzten Jahren ging insbesondere die Ausweitung der Fachplanungen zu Lasten der integrierenden Planung, indem beispielsweise neue Fachplanungen geschaffen und das rechtliche Instrumentarium ebenso wie die Verwaltungskapazitäten der Fachplanungen ausgebaut wurden.

Koordinationsfähigkeit und -bereitschaft der einzelnen Fachpolitiken sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Beispielsweise sind die regionale Wirtschaftspolitik, die Verkehrsplanung oder die Agrarpolitik über die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG sowie gemeinsame Fachplanungen in eine vertikale Politikverflechtung mit den entsprechenden Länderressorts so eingebunden, daß sie gegenüber der Raumordnung wenig Bewegungsspielraum haben (FÜRST und RITTER, 1993, S. 70).

Bereits seit den fünfziger Jahren werden immer mehr Bereiche der kommunalen Infrastrukturpolitik und der regionalen beziehungsweise sektoralen Strukturpolitik von Bund und Ländern (unter Beteiligung der Gemeinden) gemeinsam geplant, finanziert und durchgeführt. Schließlich wurden 1969 die Gemein-

schaftsaufgaben regionale Wirtschaftsstruktur sowie Agrarstruktur und Küstenschutz eingerichtet. Dadurch verfestigte sich die „vertikale" Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus (RITTER, 1990, S. 89). Durch die EU-Regionalpolitik (Kap. 2.2) und die Agrarpolitik (Kap. 2.4) ergeben sich zusätzliche Verflechtungen mit der europäischen Ebene, die bei voranschreitender europäischer Integration weiteren Bedeutungszuwachs erwarten lassen.

48. Die vertikal verflochtenen Fachpolitiken haben sektorspezifische räumliche Verteilungskonzepte auf eigener wissenschaftlicher Grundlage entwickelt und durch formelle Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern politisch abgesichert. Diese territorialen Konzepte und die damit verbundenen Regionsabgrenzungen werden „jedoch jeweils unter der begrenzten sektoralen Perspektive eines einzigen Aufgabenbereiches optimiert" (SCHARPF und SCHNABEL, 1977, S. 55). Durch Gemeinschaftsaufgaben sind die Programme der einzelnen Fachpolitiken auch finanziell besser gegenüber konkurrierenden kommunal-, landes- oder bundespolitischen Interessen abgesichert und damit durchsetzungsfähiger. Die Förderprogramme der Gemeinschaftsaufgaben können erhebliche raumbedeutsame Auswirkungen haben. So können die Bundesmittel eine „präferenzverschiebende" Wirkung auf die Landespolitik nehmen. Ähnliches gilt für die Kommunalpolitik, die bei Entscheidungen durch die gemeinsamen Bund/Länder-Finanzmittel, das heißt durch deren Präferenzen, beeinflußt wird beziehungsweise bei der Inanspruchnahme der Mittel keine Wahlmöglichkeit über deren Verwendung hat.

Ein wichtiger Effekt der vertikalen Politikverflechtung liegt in der Tendenz zur Autonomisierung sektoral definierter Politikbereiche (Ressortautonomie, vertikale Versäulung) gegenüber der territorialen Perspektive in den Entscheidungssystemen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (TEUSCHER, 1993; SCHARPF und SCHNABEL, 1977, S. 55). Es entstehen vertikale Kartelle der Ressorts, die ihnen in Budgetverteilungskämpfen Macht und Vorteile verschaffen (Budgetgewinne, Abwehr von Budgetkürzungen). Gleichzeitig werden vertikal abgestimmte Fachplanungen immobil, weil die Konsenskosten bei der Änderung bereits beschlossener Programme sehr hoch sind (FÜRST und RITTER, 1993, S. 67). Diese Immobilität der Fachplanungen rührt daher, daß Raumveränderungen beziehungsweise raumverändernde Planungen und Maßnahmen in der Mehrzahl im Begründungszusammenhang der Systeme (Systemlogik) der jeweiligen Fachplanung (z. B. Notwendigkeit der Ergänzung/Komplettierung des Straßennetzes usw.) unter einer eigenen Systemrationalität erfolgen. Dadurch entstehen die sogenannten Sachzwänge, worunter auch die durch die Haushaltsordnungen öffentlicher Körperschaften bedingte Verpflichtung des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln fällt. Als Argument wird hierbei angeführt, daß das sektorale System ohne die geplante Maßnahme nicht funktionsfähig oder mit der Maßnahme erheblich leistungsfähiger sei. Somit erhält dieser Aspekt ein hohes Gewicht in der Abwägung, oft zu Lasten der Umweltbelange.

Werthaltungen in der Raumplanung

49. Für die Umsetzung von ökologischen Belangen sind und waren die wertbezogenen Hintergründe der Leitkonzeptionen der Raumordnung (Tz. 30) von Bedeutung. Es gibt innerhalb der Raumplanung durchaus eine verstärkte Hinwendung zur Einbeziehung der Umweltbelange. Die Veränderungen der Raumnutzung blieben bisher allerdings marginal, weil die Einbeziehung der Umweltbelange nur auf der Ebene von verbalen Bekundungen, Konzepten oder theoretischen Abhandlungen der Fachwelt verblieb (vgl. u.a. FINKE, 1994). In der Praxis der Raumplanung schlägt dieser neue Trend methodisch und instrumentell kaum durch. Zwar wird in den neueren Regionalplänen der Schutz und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen als eine Aufgabe der Regionalplanung dargestellt, „durchgängig ökologische Konzepte mit klarer Prioritätensetzung sind bisher jedoch nicht zu finden" (KIEMSTEDT et al., 1993, S. 15). Dies liegt unter anderem daran, daß die Verantwortlichen der räumlichen Planung von einem überholten Planungsverständnis der fünfziger und sechziger Jahre ausgehen, das auch durch eine Überbetonung ökonomischer Belange gekennzeichnet ist (ökonomisch determinierte Ziele und Bewertungen, Beschränkung auf in der Ökonomik entwickelte Methoden). Ursache für diese Werthaltung ist zum Beispiel, daß viele Landesplaner eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung haben und sehr stark von einer ökonomischen Denkweise bestimmt sind.

Diese Ökonomisierung ist hinsichtlich der Einbeziehung ökologischer Erfordernisse in die Raumordnung kritisch einzuschätzen. Wie bei vielen anderen staatlichen Planungen und Entscheidungsverfahren hat auch in der Raumplanung das Bruttoinlandsprodukt (BIP) eine zentrale Bedeutung bei Analysen (Regionenvergleich), aber auch als Zielgröße (Richtwert, Norm zum Disparitätenausgleich). Bei der Verwendung der Meß- und Zielgröße BIP wird oft die Tatsache vernachlässigt, daß die Bestimmung des BIP von einem Denkmodell ausgeht, das voraussetzt, daß alle zu erfassenden Gegenstände einer monetären Bewertung zugänglich sind. Freie beziehungsweise öffentliche Güter, wie saubere Luft oder die Schönheit einer Landschaft, gehen nur begrenzt in diese Rechnung mit ein, zum Beispiel als Aufwendung zur Wiederherstellung gesunder Lebensbedingungen (Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft) oder als private Erlöse aus den natürlichen Lebensgrundlagen (Einnahmen aus dem Fremdenverkehr aufgrund der Nutzung der „schönen" Landschaft). Für die Erreichung von ökologischen Zielen in der Raumplanung ist trotz der neueren Überlegungen zu einem Ökosozialprodukt die Verwendung des BIP als herausragende Meß- und Entscheidungsgröße als sehr zweifelhaft einzuschätzen.

50. Das Denken und Handeln der Raumplaner wurde auch durch die ökonomischen Standorttheorien beeinflußt, die einerseits zur Erklärung der Siedlungsstrukturen und andererseits zur Aufstellung von raum- und siedlungsstrukturellen Konzepten verwendet wurden. Diese Theorien klammerten bis in jüngste Zeit die vorhandenen natürlichen Unter-

schiede in der ökologischen Leistungsfähigkeit der Teilräume weitgehend aus, was die Gefahr der Förderung einer ökologisch unangepaßten Entwicklung der Teilräume erhöht.

Aus diesen Gründen hat die Raumplanung in vielen Konfliktfällen relativ einseitig wirtschaftliche Belange den ökologischen vorgezogen, weil Werte, Methoden und Strategien an diesen „alten" Normen orientiert waren, zum Teil auch heute noch sind. So wurde zum Beispiel bei Abwägungen der Zeithorizont nicht ausreichend berücksichtigt. Die Nutzungsdauer einer Infrastruktureinrichtung wird mit 30 bis 50 Jahren berechnet, die Wiederherstellung eines funktionsfähigen Waldes – soweit überhaupt möglich – kann hierzulande 150 bis 300 Jahre dauern.

Insbesondere technisch orientierte Fachplanungen können die negativen Wirkungen einer (Abwägungs-)Entscheidung monetarisieren (Verzichtskosten, höhere Aufwendungen an öffentlichen Mitteln, denen die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen entgegenstehen). Solche Monetarisierungen werden im Abwägungsprozeß in der Regel ernster genommen als verbale Beschreibungen zu erwartender Wirkungen. Das liegt auch im Wertesystem jeder Planung begründet, das sich stark an „Maß und Zahl" orientiert (HÜBLER, 1989). Negative ökologische oder soziale Effekte lassen sich nur schwer monetarisieren und werden deswegen nicht in gebührendem Maße in die Abwägung einbezogen. Oft erfährt man mangels Offenlegung nicht einmal die Werte, die der Abwägung zugrunde liegen, weil häufig der diesbezügliche Abwägungsprozeß nicht offengelegt wird.

51. Ein weiteres Indiz für wertbezogene Ursachen der Steuerungs- beziehungsweise Umsetzungsdefizite ist das immer noch vorherrschende, zentralistisch geprägte Denken der Raumplanung. Dieses behindert den „interaktiven Ansatz", das heißt, die Raumplanung stärker in die regionale Koordination (Koordination „von unten") der staatlichen Förderprogramme, also in die regionale Entwicklungspolitik, einzubinden (FÜRST und RITTER, 1993, S. 156).

Im vorherrschenden institutionellen Verständnis der Raumplanung wurde die Raumplanung vor allem als administrative Aufgabe angesehen, was sich auch in der starken Verrechtlichung zeigt. Dies führte dazu, daß seit den späten siebziger Jahren kaum mehr planerische Innovationen aufgenommen wurden. Hinzu kommt, daß zu den damals neu aufgekommenen Bürgerinitiativen eine große Distanz gehalten wurde und diese eher als „Planungsverhinderungseinrichtungen" angesehen wurden (s. SRU, 1996, Kap. 3). Eine langsam in Gang gekommene Verbesserung der Raumplanung in diesen Punkten wird derzeit durch die Beschleunigungsgesetze wieder konterkariert.

Bessere Ausstattung der Fachverwaltungen

52. Unterschiedliche finanzielle, personelle und instrumentelle Ausstattung der verschiedenen Planungsträger bedingt uneinheitliche Lösungen. Die Fachplanungen – mit Ausnahme der spezifischen Umweltfachplanungen – sind weitaus besser ausgestattet als die Raumordnung. Dies ist mit ein Grund dafür, daß in Abstimmungs- und Abwägungsprozessen die ökologischen Belange durch diejenigen Flächennutzungsbelange mit einer besseren Interessenrepräsentation und einem wirkungsvolleren Durchsetzungsvermögen verdrängt werden.

2.1.3 Anforderungen an die zukünftige Raumplanung

53. Gegenwärtig wird in verschiedenen Politik- und Wissenschaftsbereichen über sogenannte neue Typen von staatlicher und/oder kommunaler, also öffentlicher Planung diskutiert (z. B. HÄUßERMANN und SIEBEL, 1993; KELLER et al., 1993; SIEVERTS und GANSER, 1993). Dieser neue Typ von Planung ist vor allem durch Pragmatismus und Streben nach Konsens charakterisiert. Orientierten sich frühere sogenannte geschlossene Planungsmodelle an einer effektiven Durchsetzung der „perfekten" Planziele und folgten einer technischen Rationalität, so gehen die neueren offenen Planungsmodelle von der Existenz verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen aus und bemessen ihre Effizienz am Konsens der Beteiligten, folgen also einer politischen Rationalität (HÄUßERMANN und SIEBEL, 1993). Wesentliche Veränderungen lassen sich demnach nicht mehr abstrakt durch Pläne „befehlen" und durch einfache Infrastrukturmaßnahmen durchsetzen. Wirkliche Chancen zur Realisierung bestehen, wenn alle Beteiligten ein aktives Interesse und persönliche Motivation in die gemeinsame Arbeit einbringen (SIEVERTS und GANSER, 1993). Schlagworte dieser neuen Planungskultur sind „Planung durch Projekte" und „perspektivischer Inkrementalismus".

Hierdurch entsteht ein Wandel in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung hin zu „veränderten Staatsfunktionen". Damit gibt der Staat einerseits Orientierungshilfen für die Zukunft vor, wie zum Beispiel im Umweltbereich durch die Aufstellung von Mindeststandards. Andererseits organisiert er entlastende Problembearbeitungsstrukturen (z. B. Regionalkonferenzen, Runde Tische, Mediationsverfahren).

Der Verlust der staatlichen Steuerungsfähigkeit ist zum einen mit der faktischen Veto- und Informationsmacht der Adressaten gegenüber den öffentlichen Verwaltungen, zum anderen mit der Zunahme der Bestimmung des staatlichen Handelns durch gesellschaftliche Gruppen zu erklären. Der Staat kann deshalb immer weniger „von oben" intervenieren und muß statt dessen um die Kooperation der Adressaten werben. Die Vielfalt und Autonomie der Akteure und auch deren Informationsstand nimmt zu. Verantwortung und Entscheidungskompetenz wird auf eine immer größere Zahl von handelnden Akteuren verteilt. Der Wandel in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und die veränderten Staatsfunktionen schlagen sich in bestimmten steuerungspolitischen Veränderungen nieder:

- Politische Problemfelder differenzieren sich zunehmend; dezentrale, spezifische, angepaßte Lösungen erhalten den Vorrang vor einheitlichen, standardisierten Vorgaben, die der Veränderung und Differenzierung der gesellschaftlichen Le-

bens- und Produktionsprozesse nicht mehr angemessen sind.

- Es gibt einen Trend zur Entstaatlichung, zur Deregulierung, zum Abbau von Vorgaben und Institutionen, zum sogenannten „schlanken" Staat.
- Die Verflechtungen zwischen Staat und Gesellschaft nehmen zu, der hoheitlich handelnde Staat wird zum kooperativen Staat.
- Die Durchsetzung von Projekten macht in zunehmendem Maße die Organisation von Konsensbildungsprozessen „von unten" erforderlich.

Hintergrund dieser steuerungspolitischen Veränderungen sind neben ökonomischen Zwängen Änderungen der Werthaltungen, neue räumliche Sichtweisen und Erfahrungen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen als Leitbild der Raumordnung muß im regionalen Maßstab definiert (regionale Differenzierung der Bedürfnisbefriedigung) und neu interpretiert werden (Tz. 29 ff.). Maßstäbe hierfür fehlen bisher.

Diese Veränderungen werden auch die Raumplanung insbesondere auf der regionalen und kommunalen Ebene erfassen; in Einzelfällen sind sie schon zu beobachten. Im Unterschied zu den schwerfälligen und langatmigen Programmplanungen können Planungen des neuen Typs zügiger erarbeitet beziehungsweise aufgestellt werden. Die Aufstellung von Fortschreibungen von Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen dauert nach wie vor fünf Jahre oder gar noch länger. Die Mehrzahl der in solchen Programmen und Plänen festgelegten normativen Aussagen sind dadurch oft veraltet und überholt, wenn sie dann für verbindlich erklärt werden. Die Aufstellung des Bundesraumordnungsprogrammes dauerte mehr als sechs Jahre; es waren rund neunzig Bundes- und Landesressorts beteiligt, und das Ergebnis war unbefriedigend und von marginaler Bedeutung.

54. Zukunftsfähige Planungsansätze müssen insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Festlegung rechtlicher Vorgaben von Zielnormen auf dem Niveau von gesellschaftlichen Grundwerten,
- Verzicht auf die Fortschreibung aufwendiger und überholter Gesamtprogramme und -pläne, die ohnehin entgegen ihrem Anspruch immer nur eine „zufällige" Teilmenge erfassen, und demgegenüber Bearbeitung von Einzelprojekten nach der Priorität von Finanzierungsmöglichkeiten und strategischer Defizitbeseitigung,
- Festlegung überschaubarer, mittelfristiger Projektetappen, deren Finanzierung noch plan- und steuerbar ist,
- Optimierung der Projekte statt Verfolgung des nicht einlösbaren Anspruchs der Integration von Programmen sowie
- Ermöglichung von Verhandlungs- und Kompensationslösungen und Vermittlung von Anreizen statt hoheitlicher, rechtlich vermittelter Planung.

Eine Planung, die diese Voraussetzungen erfüllt, erleichtert nach Einschätzung des Umweltrates eine ökologisch orientierte und sozial verträgliche Entwicklung, weil endogene Potentiale ländlicher (Teil-)Räume leichter mobilisiert und Synergieeffekte besser als bisher genutzt werden. Als Wege zur Umsetzung werden kooperative Problemlösungen und Partizipation verfolgt. Dementsprechend ändert sich auch die Rolle der Planer; sie werden in stärkerem Maße als zuvor Berater, Moderatoren oder Mediatoren.

Im Planungsprozeß nimmt die Bedeutung der Kommunikation zwischen Planern, Fachleuten, Politikern und Betroffenen, das Verhandeln und Erarbeiten von Lösungen des Interessenausgleichs mit den aktiv Betroffenen sowie die Information und Motivation der passiven Öffentlichkeit zu. Diese Aufgaben übernehmen zunehmend intermediäre Organisationen, die nicht in das administrative System eingebunden sind und über keine eigene Macht in Form von Investitionsmitteln beziehungsweise Genehmigungs- oder Verbotskompetenz verfügen, dafür aber flexibel und effektiv arbeiten können (SIEVERTS und GANSER, 1993). Die Organisationen empfehlen Projekte für eine prioritäre Förderung beziehungsweise informieren Projektträger über Fördermöglichkeiten.

Beispiele für eine Vorgehensweise gemäß der Planungsauffassung des „perspektivischen Inkrementalismus" sind die „Internationale Bauausstellung Emscherpark" und das „Stadtforum" in Berlin (SINNING, 1995). Diese neuen Planungskulturen werden die Regionalplanung nicht nur im Umland der Städte, sondern auch in ländlichen Gebieten zunehmend beeinflussen.

2.1.3.1 Anforderungen an die einzelnen Zuständigkeitsebenen

Europäische Ebene

55. Wie im nationalen Bereich wandeln sich die Rahmenbedingungen der Raumordnungspolitik auch auf europäischer Ebene. Die verstärkte EU-Integration hat weitreichende Auswirkungen auf die Art und Intensität der Landnutzung in den Regionen (z. B. durch Agrarpolitik und Regionalpolitik im Rahmen der Strukturfonds). In jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union werden zudem durch die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes die bereits entwickelten zentral gelegenen Räume gestärkt sowie die geringer entwickelten Gebiete beziehungsweise Peripherien absolut und relativ weiter geschwächt. Diese Entwicklungen machen verstärkte Anstrengungen der Europäischen Union in der Raumordnungspolitik erforderlich. Aus dem Vertrag von Maastricht lassen sich einige bedeutsame Ziele der Raumordnungspolitik der Europäischen Union ableiten:

- Förderung der harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes durch Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen (Artikel 130 a),
- Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen (Artikel 3),

- Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (Artikel 129b) und
- Erhaltung und Schutz der Umwelt (Artikel 100a, Artikel 130r).

Die Raumordnungspolitik der Europäischen Union muß zu einer problemgerechten Abstimmung und Koordinierung der Fachplanungen und zu einem raum- und sachgerechten Einsatz der umfangreichen Gemeinschaftsmittel führen. Dabei kann die europäische Raumordnung aber nicht einen umfassenden Steuerungsanspruch erheben. In Betracht kommt vielmehr eine Abstimmung und Koordinierung auf sehr abstrakter Ebene, die verhindern muß, daß sich die raumbezogenen Planungen der Mitgliedstaaten völlig konträr entwickeln.

56. Auf der Grundlage des raumordnerischen Strategiepapiers „Europa 2000" und „Europa 2000 plus" wurde ein „Europäisches Raumentwicklungskonzept" erarbeitet, das schwerpunktmäßig auf eine Bündelung von raumordnungsrelevanten Informationen abzielt. Des weiteren werden „Gemeinschaftsinterventionen" vorgeschlagen, die sich auf Grenzregionen, auf innerstädtische Problemfelder, auf die Förderung der Kooperation zwischen Regionen und Städten sowie auf die Schließung von Lücken in den transeuropäischen Netzen konzentrieren.

Räumliche Auswirkungen der verschiedenen Politiken der Europäischen Union sollen künftig grundsätzlich stärkere Berücksichtigung finden. Die Raumordnung soll in die Reform der Strukturfonds eingebunden und der Dialog der verschiedenen Planungsebenen innerhalb der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten gefördert werden, um die gegenseitige Abstimmung großer Planungsvorhaben zu erleichtern.

57. Im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Raumentwicklung sind die Vorstellungen der Europäischen Kommission allerdings fallweise kritisch zu betrachten. Beispielsweise setzt die Europäische Kommission im Verkehrsbereich weitgehend auf ein Management der Verkehrsströme (vgl. SRU, 1994, Tz. 814 ff.). Ökologische Auswirkungen des geplanten Ausbaus der Verkehrsnetze werden nicht ausreichend berücksichtigt. Periphere Standorte werden zugunsten der Zentren weiter „abgehängt", die Verkehrsinfrastruktur soll vorrangig nach den Bedürfnissen der Wirtschaft ausgebaut werden; konkrete Mobilitätsprobleme der Menschen in den Regionen werden nicht erfaßt. Das Strategiepapier „Europa 2000" liefert keinen europäischen Bezugsrahmen, der die wahrscheinlichen Tendenzen der räumlichen Entwicklung und der Flächennutzung darstellt und den politischen Willen eines eigenen Gestaltungsanspruchs aus europäischer Perspektive formuliert. Daher ist zu befürchten, daß eine darauf aufbauende europäische Raumordnungspolitik zum Anhängsel einseitiger ökonomischer Ziele der Integrationsstrategie wird und daß damit auch weiterhin ökologische und soziale Belange zurückgestellt werden (s. a. KNAPP, 1993).

58. Das „Europäische Raumentwicklungskonzept" soll darauf abzielen, die Kohärenz und Komplementarität der Raumentwicklungsstrategien der Mitgliedstaaten sicherzustellen und die raumordnerischen Aspekte der Gemeinschaftspolitiken zu koordinieren. Der Entwurf folgt dem Leitbild beziehungsweise dem EU-Aktionsprogramm „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung". Zur Verwirklichung der allgemeinen Strategie werden drei zentrale raumordnerische Aktionsbereiche unterschieden:

- ein polyzentrisches, möglichst ausgewogenes System von Stadtregionen (Städtenetze), das die übermäßige Konzentration auf einige Großzentren und die Marginalisierung der Randgebiete zu vermeiden sucht,
- ein Netzwerk umweltverträglicher und leistungsfähiger Infrastruktur zur Stärkung des Zusammenhalts des Gemeinschaftsraumes sowie
- ein Freiraumsystem mit abgestuften Schutzgebieten für seine verschiedenen Funktionen, das dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dient (KNAPP, 1993).

Im Gegensatz zum Bereich Verkehrsinfrastruktur gibt es allerdings für den Freiraumschutz auf europäischer Ebene noch keine konkreten Umsetzungshinweise. Im Bereich Verkehrsinfrastruktur wird das Konzept der Transeuropäischen Netze (TEN) zur Umsetzung mit einem Maßnahmenkatalog inklusive Zeithorizont dargestellt. Demgegenüber befindet sich das Europäische Biotopverbundsystem im Rahmen der Erarbeitung des Europäischen Raumordnungskonzeptes gegenwärtig erst in der Abstimmungsphase. Für die Verknüpfung der verschiedenen EU-Förderprogramme mit der Umsetzung des Verbundsystems liegen noch keine konkreten Hinweise vor. Der Umweltrat empfiehlt daher, auf europäischer Ebene auf die Erarbeitung von konkreten Umsetzungskonzepten für den Freiraumschutz und zur Sicherstellung der Finanzierung auf die Einbeziehung der EU-Strukturfonds hinzuwirken (Abschn. 2.2.1). Nicht zuletzt sollte die Entwicklung raumordnungspolitischer Gestaltungsmuster auf der europäischen Ebene um eine möglichst kurze Vorbereitungsphase bemüht sein. Grobmaschige, aber rechtzeitig verfügbare Konzepte bewirken unter Umständen mehr als ausgefeilte Netze, die lange auf sich warten lassen.

Bundesebene

59. Die Vereinigung beider deutscher Staaten, die inhaltliche Fortentwicklung der Europäischen Union, der internationale Regionenwettbewerb, die europaweite Verkehrspolitik und die gesellschaftlichen Umbrüche in Osteuropa zwingen den Bund zu Zielaussagen für eine großräumige Raumordnung. Somit erhält die Bundesraumordnung erweiterte Aufgaben, indem sie die Raumordnungspolitik in enger Kooperation mit den Ländern auf den „vergrößerten" europäischen Raum ausrichten muß.

Das deutsche Planungssystem ist derzeit unter anderem mit Problemen konfrontiert, die auf der nicht befriedigenden Integration neuer, durch die Europäische Union eingeführter Instrumente in das bisherige

System beruhen. Zum Beispiel muß die besondere Verträglichkeitsprüfung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie in vorhandene nationale Instrumente integriert werden. Dabei kommen insbesondere den Fachplanungen Aufgaben zu, die es erfordern, daß sie sich stärker als Teil des Gesamtplanungssystems begreifen, daß sie Fachbeiträge für die integrierende Planung leisten und untereinander in inhaltlicher, methodischer und instrumenteller Hinsicht stärker vergleichbar werden.

60. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen wurde die Position der Raumordnung in Deutschland neu bestimmt. Durch Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) wird dieser sogenannte Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von Bund und Ländern gemeinsam getragen. Danach bleibt das Leitziel der Raumordnung die Herstellung und Absicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Tz. 29) innerhalb einer von dezentraler Konzentration geprägten Raum- und Siedlungsstruktur (vgl. SCHWAETZER, 1994). Bei dem Konflikt zwischen diesem Leitziel und der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung werden die Lebensverhältnisse aber keineswegs konkret benannt und auch keine Abwägungsregeln zur Diskussion gestellt. Die Art der räumlichen Konkretisierung des Leitbildes „gleichwertiger Lebensbedingungen" durch das Modell der Städtenetze (Tz. 61) ist in dieser Form neu. Im Unterschied zu den „Vorgängern", dem Bundesraumordnungsprogramm von 1975 und den Programmatischen Schwerpunkten der Raumordnung von 1985, soll auf Basis der Leitbilder des Orientierungsrahmens ein Handlungsrahmen für Bund und Länder erarbeitet werden, in dem handlungsorientierte Maßnahmen konkretisiert werden sollen.

Zur Verminderung künftiger Raumnutzungskonflikte wird im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" die Notwendigkeit einer Umweltvorsorgepolitik betont. Es werden dementsprechend Leitsätze zur raumplanerischen Umweltvorsorge formuliert. An erster Stelle steht die Schaffung eines großräumigen Biotop- und Freiraumverbundsystems (vgl. SRU, 1996, Abschn. 2.3.1). Durch die Kennzeichnung von Räumen mit schützenswerten Natur- und Landschaftspotentialen sollen großräumige Prioritäten und Zusammenhänge verdeutlicht werden. Danach kommt den agglomerationsfernen Regionen eine besondere Rolle beim großräumigen Schutz von Natur- und Landschaftspotentialen sowie von Wasservorkommen zu. Innerhalb dieser Räume werden zum besseren Schutz der jeweiligen Potentiale aus Sicht der Raumordnung neben den „klassischen" Entwicklungsaufgaben auch zum ersten Mal Ordnungsaufgaben benannt. Zur Lösung von Raumnutzungskonflikten werden zwischen Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz mit Freizeit und Erholung in den peripheren Gebieten Schwerpunkte für überregionale Erholungsfunktionen gebildet. Jedoch bleiben die Aussagen im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" in den Grenzen bisheriger Vorstellungen, nämlich, daß Umweltvorsorgepolitik über den Schutz begrenzter Flächen und die Reduzierung von Nutzungskonflikten bei Mehrfachansprüchen durch die Raumplanung erfolgen soll. Allerdings ist weiterhin weder der Begriff Entwicklung in diesem Orientierungsrahmen problematisiert, noch sind die umweltrelevanten Wechselwirkungen zwischen verdichteten und dünn besiedelten Gebieten angesprochen.

Im Vergleich zu anderen Themen, wie zum Beispiel Städtenetzen, Raumordnungskonferenzen, Umschichtung des Straßenverkehrs, bei denen größer angelegte Forschungsvorhaben eingerichtet oder Expertengruppen eingesetzt wurden, bleiben die Aussagen zur Umsetzung des Flächen- und Ressourcenschutzes eher vage. Zwar sollen Anforderungen an einen großräumig übergreifenden Freiraum- und Biotopverbund und Vorschläge zu seiner Instrumentierung entwickelt werden, aber es gibt hier keine weitergehende Forschung durch das Bundesbauministerium (KRAUTZBERGER, 1994). Der Umweltrat empfiehlt, diesen „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" mit den Anforderungen des Leitbildes der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung an eine zukünftige Raum- und Siedlungsstruktur abzustimmen und als neues Leitbild der Raumordnung bei einer Novellierung des Raumordnungsgesetzes in die §§ 1 und 2 zu übernehmen. Ferner müssen Umsetzungsvorschläge für den angestrebten Freiraum- und Biotopverbund erarbeitet und dafür notwendige Untersuchungen gefördert werden.

61. Neue Instrumente im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" sind regionale Entwicklungskonzeptionen, Städtenetze und Raumordnungskonferenzen. Diese neuen Instrumente sollen „den prozeßhaften und offenen Charakter von Planung betonen" (BMBau, 1994). Zielsetzung ist die Förderung dezentraler Planungsansätze und die stärkere Beteiligung der regionalen Akteure im Planungsgeschehen. Durch die Erfahrung, daß räumliche Entwicklung durch umfassende Planwerke weitgehend nicht steuerbar ist, kommt der Raumordnung fortan eine verstärkte Moderatorenfunktion in flexiblen regionalen Kooperationsformen zu. Gemeinsames Merkmal der regionalen Entwicklungskonzeptionen ist die Koordination der regionalen Eigenkräfte durch ein Projektmanagement und die Stärkung der Regionalplanung als Moderator für regionale Entwicklungsprozesse. In mittelfristig angelegten Raumordnungskonferenzen soll durch regionale Kooperation und Moderation der raumwirksamen Förderungen und Instrumente eine bestehende raumordnerische Konzeption umgesetzt werden (KRAUTZBERGER, 1994). Die Raumordnungskonferenzen befinden sich noch in der Erprobungsphase. Regionale Entwicklungskonzeptionen und Raumordnungskonferenzen könnten nach Ansicht des Umweltrates aber bei der Formulierung und Umsetzung von regionalen Umweltqualitätszielen eine wichtige Rolle spielen. Der Umweltrat begrüßt in diesem Zusammenhang die Empfehlung der MKRO (1995), der Regionalförderung künftig integrierte regionale Entwicklungskonzepte zugrundezulegen.

Des weiteren kann der Aufbau von städtischen Vernetzungen und die interkommunale Zusammenarbeit wesentlich zur aktiven Gestaltung der räumlichen Entwicklung beitragen. Durch den zunehmen-

den Leistungsaustausch der Städte und die Spezialisierung in ihren Funktionen sollen die Städtenetze zur gegenseitigen Verstärkung ökonomische und infrastrukturelle Effekte (Synergieeffekte) auslösen (ARRAS, 1994). Die Städtenetze können zur Ressourcenschonung, das heißt auch Landschaftsschonung, beitragen, ein schnelles und flexibles Handeln ermöglichen, neue Formen freiwilliger räumlicher Kooperation darstellen und im Dialog mit der Landes- und Regionalplanung handeln. Insbesondere dient das Instrument Städtenetze der Optimierung der Standortqualitäten durch interkommunale Kooperation. Eine Minderung des Flächenverbrauchs kann durch gemeinsame Gewerbegebietsträgerschaft, eine effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur sowie Kosteneinsparungen beim Bau und der Unterhaltung erreicht werden.

Mit dem Ausbau von Städtenetzen werden nicht auch unweigerlich die Probleme der ländlichen Gebiete gelöst. Die Raumordnung sollte sich stärker als bisher mit der Frage auseinandersetzen, wie sich die ländlichen Zwischenräume in der Zukunft entwickeln können und sollen und wie beispielsweise verhindert werden kann, daß aus Zentrensicht unerwünschte Betriebsteile von Unternehmen mit hohen Umweltbelastungen für die umgebenden Räume übrigbleiben. Zu fragen bleibt auch, ob und wie noch eine flächendeckende Versorgung gewährleistet werden kann (RITTER, 1995).

Ebene der Bundesländer

62. Die inhaltliche Ausgestaltung der Raumordnungspolitik durch die Bundesländer wird auch in Zukunft so erhalten bleiben. Allerdings ist es nach Auffassung des Umweltrates unabdingbar, daß sich auch die Landesplanungen stärker als bisher den neuen Rahmenbedingungen im europäischen Bezugsrahmen stellen. Als Regionen im europäischen Maßstab sind die Länder in erheblichem Maße für die europäische Raumordnungspolitik mitverantwortlich beziehungsweise davon betroffen. Entsprechend sollten sich die Länder mit dem Bund abstimmen. Gesetzliche Grundlagen für einen effektiven Abstimmungsmechanismus bestehen mit der Änderung des Artikel 23 GG und mit dem „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union".

Zudem sollten die Länder die horizontale Koordinierung ihrer Landesentwicklungspolitiken untereinander verbessern, um durch gemeinsam formulierte Vorstellungen ihre Interessen hinsichtlich der Raumentwicklung auf der europäischen Ebene wirkungsvoller zu vertreten. Im Zuge der zunehmenden Regionalisierung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse (Tz. 64) muß die Landesplanung die überregionalen Zusammenhänge stärker als bisher berücksichtigen und die daraus entstehenden Erfordernisse durch entsprechende Vorgaben an die nachgeordneten Planungen durchsetzen. Unabdingbar ist, daß auch die Länder ihr heterogenes, teilweise recht unterschiedliches landes- und regionalplanerisches Instrumentarium entsprechend dem Raumordnungsgesetz weiter aufeinander abstimmen. Dem neuen Selbstverständnis entsprechen eher strategisch angelegte Programme mit Integrationscharakter, kooperationsstiftende Ausweisungen in Landesentwicklungsplänen, wie etwa gemeinsame Entwicklungsschwerpunkte, oder bestimmte Handlungsaufträge an die Regionalplanung (ARL, 1994b, S. 115). Dessen ungeachtet sollte die Landesplanung der Regionalplanung und den regionalen Akteuren genügend Spielraum lassen und nur in Problemfällen unterstützend beziehungsweise entlastend eingreifen. Die regionalen Leitbilder für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung müssen in den Regionen konkretisiert werden. Die Implementation dieser Leitbilder sollten die Länder mit finanziellen Instrumenten auch aus anderen Politikbereichen absichern. Dabei sollten Entscheidungskompetenzen über die Fördermittelvergabe in stärkerem Maße als bisher an geeignete regionale Träger abgegeben werden.

Regionale Ebene

63. Scheinbar gegenläufig zur zunehmenden weltweiten Vernetzung in fast allen gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Politik, Kultur, Kommunikation usw.) gibt es in den letzten Jahren eine Tendenz zur Regionalisierung. Die Region wird als politisch-administrative Untergliederung größerer Gemeinschaften wie Europäische Union, Nationalstaat oder Bundesland verstanden. Sie ist durch die Dichte der Verflechtungsbeziehungen zwischen den ihr angehörenden Gemeinden charakterisiert. Aus ökologischer Sicht sind optimale Allokationsräume neben ökonomischen, sozialen und kulturellen Verflechtungen durch Naturraumpotentiale sowie vorhandene Umweltbeeinträchtigungen gekennzeichnet. Es ist unmöglich, all diese Faktoren zur Deckung zu bringen, so daß im Einzelfall eine pragmatische Abgrenzung des Gebietes der Region erforderlich ist. Darüber hinaus ist es möglich, den Besonderheiten einzelner Verwaltungsaufgaben durch Bildung von Zweckverbänden oder ähnlichen Organisationsformen Rechnung zu tragen. Regionalisierung bedeutet eine Dezentralisierung der Machtausübung beziehungsweise der Entscheidungsfindung. Die Region ist dementsprechend eine Handlungs- und Steuerungsebene zwischen dem zentralen Staat und den lokalen Gemeinschaften (Kommunen) (ARL, 1994b, S. 100).

64. Der Bedeutungszuwachs der Region und die hierin angelegte Tendenz zur Regionalisierung gerade auch der Raumordnungspolitik wird ganz entscheidend durch die Wiederentdeckung des Subsidiaritätsprinzips gestützt. Das Subsidiaritätsprinzip betont vor dem Hintergrund einer föderalistischen Architektur des Gemeinwesens (einschließlich der europäischen Dimension) den Vorrang dezentraler Gestaltungsmuster. Politische Aufgaben und Kompetenzen sollen auch nur dann auf eine höhere (zentralere) Entscheidungsebene verlagert werden, wenn dort, gemessen an den gesetzten Zielen, bessere Ergebnisse zu erwarten sind. Ebenso trägt ein Wandel im Verständnis der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung hin zu einem „kooperativen" Staat deutlich zur Aufwertung der Regionalplanung bei (Tz. 53 ff.). Dies beruht vor allem auf drei Faktoren:

- Da auf übergreifende Regelungen gegenüber lokalen Interessen sowie auf den Ausgleich und die Koordinierung lokaler Belange nicht verzichtet werden kann, bietet sich vielfach die Region als räumlicher Bezugsrahmen an, weil sich regionale Identitäten ausprägen und die Probleme für die Mehrzahl der Bewohner noch nachvollziehbar sind.
- Der Wettbewerb der Regionen, der diese in einen nationalen, europäischen und globalen Konkurrenzkampf treten läßt, erhöht das (intra-)regionale Kooperationsbedürfnis der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen.
- Auch die Kommunen stoßen aufgrund der durch veränderte Rahmenbedingungen gewachsenen Aufgaben an die Grenzen ihrer Problemlösungskapazitäten und reagieren mit Kooperationsbestrebungen auf überkommunaler, das heißt regionaler Ebene (vgl. HUEBNER, 1995).

Regionalisierung bedeutet aber auch eine stärkere Zuwendung zur territorialen (räumlichen) auf Kosten der sektoralen Perspektive. Auf diesen Bedeutungszuwachs der Region als Problemlösungsebene ist die Regionalplanung nach Einschätzung des Umweltrates aber inhaltlich und organisatorisch derzeit nicht vorbereitet. Da die Bedeutung von Plänen und Programmen auch weiterhin abnehmen wird, ist eine Regionalplanung gefordert, die ihre knappen personellen und sachlichen Ressourcen stärker zum Beispiel für Regionalentwicklung als für Planung verwenden muß.

Weiche Steuerungsinstrumente wie Kooperation und Moderation sowie Beratungs- und Innovationstätigkeiten erlangen einen zunehmend höheren Stellenwert für eine umsetzungsorientierte, effiziente Regionalplanung. Der Erfolg der Regionalplanung wird zukünftig davon abhängen, inwieweit es gelingt, in der Regionalplanung auch Methoden zur Konsens- und Akzeptanzgewinnung zu integrieren (ARL, 1995). Dementsprechend muß ihr Instrumentarium flexibler und problemangepaßter gestaltet und die Umsetzungsorientierung erhöht werden. Des weiteren sollte die Regionalplanung auch in ihrem Einfluß auf den Verlauf und die Koordination der staatlichen Finanzströme aufgewertet werden. Allerdings ist im Falle interregionaler spillover (z. B. Ansiedlung verschmutzungsintensiver Industrie an der Grenze zur tourismusorientierten, naturbetonten Nachbargemeinde) insbesondere auf dezentraler Ebene ein systematisches Politikversagen zu erwarten. Hier müssen dann ordnungsrechtliche Maßnahmen eingeleitet werden und einheitliche Mindestanforderungen gelten (z. B. Gebot der Biotopvernetzung, gesetzlicher Schutz ökologisch besonders wertvoller Gebiete, Verschlechterungsverbot in Reinluftgebieten) (Tz. 68).

Die vielfältigen Vorstellungen und Einschätzungen von Wissenschaftlern und Praktikern über die Fortentwicklung der Regionalplanung und die Neubestimmung ihrer Aufgaben sind unter anderem in ARL (1994b), FINKE (1994), FÜRST und RITTER (1993), zusammenfassend auch in HÜBLER und KAETHER (1995) aufgezeigt.

65. Eine Stärkung der Regionalplanung setzt eine institutionelle Aufwertung der Region voraus. Im gegenwärtigen Staatsaufbau ist die Region – von begrenzten Ausnahmen in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Rheinland-Pfalz sowie einzelnen regionalen Zweckverbänden abgesehen – nicht als Selbstverwaltungseinheit organisiert; insbesondere sind die Regierungsbezirke ausschließlich Einheiten der staatlichen Verwaltung. Auch verfassungsrechtlich genießt die Region den Schutz der Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28 Abs. 2 GG nur in begrenztem Umfang. Sie hat keine originären Aufgaben, sondern bedarf staatlicher Aufgabenzuweisung, und für sie gibt es keine Bestandsgarantie (NdsStGH, DVBl. 1981, 214). Gleichwohl erfordert das vom Umweltrat vertretene Regionalisierungskonzept jedenfalls in den größeren Bundesländern eine institutionelle Aufwertung der Region als Selbstverwaltungskörperschaft. Dabei kann man sich an den Modellen Nordrhein-Westfalens (Landschaftsverband als Gemeindeverband), Bayerns und der Pfalz (Bezirksverband als Gebietskörperschaft) oder einzelnen Zweckverbänden (z. B. Frankfurt/Main, Stuttgart) orientieren. Der Umweltrat weist allerdings darauf hin, daß jede Regionalisierung Folgeänderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf Gemeinden und Kreise nach sich ziehen muß, die nicht nur politisch schwierig, sondern auch verfassungsrechtlich problematisch sein könnten; eine denkbare Abschaffung der Landkreise ist nach Artikel 28 Abs. 2 GG nicht möglich (und auch wohl politisch nicht erwünscht).

Soweit Regionen Bundesländer oder gar die Grenze der Bundesrepublik Deutschland übergreifen, kommen von vornherein nur „weiche" Kooperationsformen in Betracht. Länderübergreifende Regionen können als Zweckverbände gebildet werden, wenngleich dies regelmäßig die Billigung des zuständigen Landesministers voraussetzt und daher an politischen Gegensätzen scheitern kann. Die Konstituierung von Regionen, die über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland hinausreichen, kann auf der Grundlage von Verwaltungsabkommen erfolgen; dies bedingt allerdings, daß in solchen Grenzregionen nur eine Abstimmung im Sinne einer parallelen Raumordnungs- und Umweltpolitik möglich ist.

Stadt-Umland-Planung

66. Eines der wichtigsten raumplanerischen Probleme der Zukunft auf regionaler Ebene wird die Organisation beziehungsweise Konzeption einer effektiven Stadt-Umland-Planung sein. Die Abhängigkeiten der Stadt vom Umland mit Blick auf ökologische Belange und des Umlandes auf die Stadt in infrastruktureller Hinsicht macht eine gemeinsame Planung der Kernstadt mit ihrem Umland erforderlich. Ein weiterer Grund für eine gemeinsame Stadt-Umland-Planung ist die Möglichkeit zur Ausnutzung von Größenvorteilen in der europaweiten Konkurrenz der Regionen. Aus raumordnungspolitischer Sicht ist bei Stadt-Umland-Planungen das Verhindern einer weiteren Suburbanisierung und das Erhalten der Funktionsfähigkeit der Freiräume und natürlichen Ressourcen ganz wesentlich. Die Freiflächen

müssen als multifunktionale (Ausgleichs-)Räume für die Kernstadt ökologischen und ästhetischen Anforderungen, Erholungsansprüchen sowie ökonomischen Bedürfnissen der in den Umlandgemeinden lebenden Bevölkerung genügen. Die verbliebenen Freiräume müssen als unzerschnittene, großräumig zusammenhängende Kultur- und Naturlandschaft erhalten werden.

In Deutschland wird der Stadt-Umland-Problematik mit Lösungen auf Verbandsebene begegnet. Die Stadt-Umland-Verbände wurden in der Regel von den Ländern geschaffen. Hierbei gibt es vielfältige Lösungsmöglichkeiten, wobei die verschiedenen Verbandsmodelle von den regionalen Besonderheiten, das heißt den spezifischen politischen Interessen, den regionalen Problemfeldern, den institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder, von historischen Gegebenheiten usw., abhängig sind. Ein einmaliges, vermutlich temporäres Modell ist die gemeinsame Landesplanung von Berlin und Brandenburg, die in Kürze ihre Tätigkeit aufnehmen soll.

Regionalpark-Konzept als ein Beispiel für den regionalen finanziellen Ausgleich zwischen Stadt und Land

67. In der Rhein-Main-Region wurde das Konzept Regionalpark ins Leben gerufen (ausführliche Darstellung in HÜBLER und KAETHER, 1995). Bei der Sicherung und Entwicklung zusammenhängender, unbesiedelter Landschaftsräume werden dabei konventionelle planerische Instrumente wie Vorrangausweisungen beziehungsweise Schutzgebietsausweisungen zusammen mit neuen Instrumenten wie Projektmanagement, Kooperation, Moderation, Motivation und Prozeßorientierung eingesetzt. Diese Vorgehensweise deckt sich im wesentlichen mit der der Biosphärenreservate und auf regionaler Ebene mit der der Naturparke „neuer Prägung" in den neuen Bundesländern (s.a. Abschn. 2.3.2). Das Regionalpark-Konzept geht über ein rein planerisches Konzept hinaus, indem eine nachhaltige Regionalentwicklung integrierter, unabdingbarer Bestandteil der Umsetzungsstrategie ist. Der interregionale Finanzausgleich, der als Kompensation für Vorrangausweisungen notwendig ist, erfolgt über eine Projektfinanzierung beziehungsweise Unterstützung einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung der Vorranggebiete und deren umgebende Regionen.

Voraussetzung für das Gelingen des Regionalpark-Konzeptes ist die Akzeptanz bei den Handelnden vor Ort. Unter Umständen notwendig werdenden Beschränkungen der Raumnutzung müssen deshalb attraktive Angebote einer finanziellen Kompensation gegenüberstehen, um den Umlandgemeinden nicht unnötig Entwicklungsoptionen zu verbauen beziehungsweise die Gemeinden dazu zu bewegen, die benötigten Naturraumpotentiale aus wirtschaftlichem Interesse heraus zu erhalten. Denkbar ist in diesem Zusammenhang die Einführung institutionell abgesicherter Zugriffsrechte auf zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen für „entwicklungsbeschränkte" Gemeinden, die „begünstigten" Kommunen (als Nutznießer der Nachbarräumen auferlegten Einschränkungen) aus möglichen Neuansiedlungen bestimmter Unternehmen erwachsen. Ein Regionalpark-Konzept kann deshalb kein rein (regional- oder landschafts-)planerisches Projekt bleiben, sondern muß vielmehr Teil einer sozial- und umweltverträglichen Regionalentwicklungsstrategie sein, die auf nutzerbezogene, umsetzungsorientierte Projekte setzt. Ergänzende Projekte, Konzepte und Maßnahmen, die in das Regionalpark-Konzept integriert werden könnten und einer nachhaltigen Regionalentwicklung genügen, sind zum Beispiel

- wirtschaftliche Projekte mit einer ressourcenschonenden Produktion und Distribution,
- ökologische Landnutzungskonzepte wie ökologischer Landbau, extensive Landbewirtschaftung und ökologische Waldbewirtschaftung,
- Umwelt- und Naturschutzprojekte, die Arbeitsplätze sichern oder schaffen,
- dezentrale Ver- und Entsorgungskonzepte im Energie-, Wasser- und Abfallbereich (Energieeinsparungsmaßnahmen, Solarenergienutzung, Recycling, Abfallminimierung),
- angepaßte, „sanfte" Fremdenverkehrskonzepte und -projekte (Wander- und Radwegenetze, Besucherlenkungsmaßnahmen) sowie
- integrierte Verkehrskonzepte, die bei der äußeren und inneren Erschließung der Region den Schwerpunkt auf Bus, Bahn und Fahrrad legen.

Regionalparke können ein neuer Ansatz zur Regionalisierung sein, bei dem die Zielsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung beispielhaft implementiert werden kann.

2.1.3.2 Zur Formulierung von Umweltqualitätszielen und Umweltqualitätsstandards

68. Für die Umsetzung des Konzepts einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung in der Raumplanung sind die Bestimmung von Umweltqualitätszielen als „eine Kategorie von Bewertungsgrundlagen" (SRU, 1994, Tz. 129 ff.), die quantitative Konkretisierung der Umweltqualitätsziele in Form von Umweltqualitätsstandards (Mindeststandards) und Indikatoren zur Beschreibung von Umweltmedien und Ökosystemen (SRU, 1994, Tz. 143 ff.) notwendig.

Vom Beirat für Raumordnung wurden bereits 1976 zwei Empfehlungen über „Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung" und „Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen" vorgelegt. Darin waren Ziele und Standards für die Bereiche Umwelt, Wirtschaftsstruktur, Siedlungsstruktur, Sozialstruktur sowie materielle und personelle Infrastruktur enthalten. Diese Indikatoren fanden aber in der Planungspraxis keinerlei Anwendung und wurden auch von seiten der Politik wenig beachtet. Nach FÜRST (1990, S. 73) war entweder die Zeit für Indikatoren noch nicht reif, das heißt, es gab keine praktische Nachfrage, oder diese Indikatoren sind für die raumplanerische Praxis untauglich gewesen, weil sie zu wenig regionalisiert waren und die praktische raumplanerische Zielbestimmung eher von der konkreten Situation abgeleitet wird (induktiv) und weniger an übergeordneten Normen ausgerichtet ist (deduktiv).

HÜBLER und KAETHER (1995) sehen die Gründe der Nichtanwendung eher in der Änderung des Planungsparadigmas von der langfristigen Planung hin zu einem aktuellen Krisenmanagement.

69. Mittelbar von Bedeutung für die Raumordnung sind sektorale hoheitliche und zum Teil auch nichthoheitliche Umweltqualitätsstandards für stoffliche Belastungen und Lärm, die für die sektorale Fachplanung (Infrastruktur- und Umweltfachplanung) und die Zulassung von Anlagen Geltung beanspruchen. Hierbei handelt es sich auch um Leitlinien für die Raumordnung; auch diese muß einen Beitrag zur Einhaltung der sektoralen Umweltqualitätsstandards leisten. Soweit es allerdings nicht möglich ist, mehrere Umweltqualitätsstandards gleichzeitig zu erreichen, muß eine planerische Abwägung stattfinden. Da die gegenwärtigen Umweltqualitätsstandards überwiegend als Schutz-, nicht als Vorsorgestandards ausgestaltet sind und in letzterem Fall nur Richtwertcharakter haben, ergibt sich aus dem System sektoraler Umweltqualitätsstandards keine unangemessene Einengung der Raumplanung. Die Aufgabe, im Vorfeld planerische Umweltqualitätsziele zu entwickeln, wird hierdurch nicht berührt.

70. Umweltqualitätsziele müssen auf konkrete Systeme (Schutzobjekte) bezogen sein. Das Schutzobjekt wird in der Regel in Abhängigkeit vom jeweiligen Naturraumpotential der Region bestimmt. So kann Wald in einem Verdichtungsraum schutzwürdig sein und mit bestimmten Umweltqualitätszielen belegt werden, während er in einem waldreichen ländlichen Gebiet weniger schutzwürdig sein kann. Weiterhin müssen Umweltqualitätsziele und Indikatoren ebenso im Zusammenhang mit der konkreten Umweltsituation aufgestellt werden, das heißt, das Wirkungsumfeld der schädigenden Einflüsse muß betrachtet werden, weil dieses synergistische, katalysatorische und antagonistische Wirkungen mitbestimmt. Gegenüber einem Ansatz auf regionaler Ebene kann eine Definition von Umweltqualitäten allein auf EU- oder nationaler Ebene in der Regel nicht problemangepaßt sein.

Bei der Festlegung von Umweltqualitäts- beziehungsweise Entwicklungszielen sind insbesondere die ökonomischen und sozialen Folgen (u.a. durch Verzichtskosten) zu berücksichtigen. Die Aufstellung und Implementation von Umweltqualitätszielen durch die Regionalplanung sollte deshalb mit geeigneten Kompensationsregelungen, beispielsweise in Zusammenhang mit der Umstrukturierung des kommunalen Finanzausgleichs (s.a. Kap. 2.6), verknüpft werden.

71. Umweltqualitätsziele für die Regionalplanung sollten unter anderem von der Landschaftsrahmenplanung als sogenannte ökologische Eckwerte bereitgestellt werden (vgl. u. a. KIEMSTEDT et al., 1993). Um diese Aufgabe zu erfüllen, muß sich die Landschaftsrahmenplanung verstärkt auf die Regionalplanung beziehungsweise deren Plankategorien ausrichten und ihre Daten regionalplanungsadäquat aufbereiten, um integrierbare Umweltqualitätsziele zu formulieren. Dazu müssen die Zielvorgaben rechtzeitig festgelegt werden, woraus sich die Forderung nach einer zeitlich parallelen Aufstellung von Regionalplan und Landschaftsrahmenplan ableitet (u. a. KIEMSTEDT et al., 1993; ARL, 1992).

2.1.4 Empfehlungen zur Neuorientierung der Raumordnungspolitik

72. Der Bund sollte nach Auffassung des Umweltrates bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes ein Leitbild der Raumordnung formulieren, das das übergreifende Postulat der dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung in räumlicher Hinsicht präzisiert. Es muß folgende Elemente enthalten:

- Neubestimmung des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen, das heißt eine Abkehr vom Leitbild homogener Regionen mit nivellierten Ausprägungen aller Lebensstandardindikatoren zugunsten größerer regionaler Differenzierung beziehungsweise höherer Varianz bei den Indikatoren der Lebensqualität; Definition von Mindestanforderungen für alle Teilräume,
- Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip durch institutionelle Aufwertung der „Region",
- stärkere inhaltliche Vernetzung der Raumpolitiken und -konzepte (Städtenetze, Biotopverbundsysteme u.a.) der Bundesländer, aber auch der EU-Staaten und der EU-Nachbarstaaten Deutschlands,
- Auftrag an die Raumplanung zur Organisation der Zusammenarbeit im jeweiligen Bezugsrahmen (Region, Land) in Form des Regionalmanagements, der Moderation und anderen,
- stärkere Implementierung der Koordinierungsfunktion der Raumordnung gegenüber den Eigenverantwortlichkeiten der Fachressorts sowie
- Einführung von Kompensationsregelungen im regionalen Bezugsrahmen und leitbildkonsistente Gestaltung der föderalen Finanzierungsordnung.

73. Ergänzend zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes sollte der Bund – gemeinsam mit den Ländern – Entwicklungsoptionen formulieren, die Aussagen und Kriterien zu den Städtenetzen und den dazugehörigen Hinterlandregionen, zu den Verkehrsnetzen, zu den Grenzregionen und zu einem Freiraumsystem mit abgestuften Schutzgebietskategorien (u.a. Großschutzgebiete) enthalten und die als Vorgaben für die Abstimmung der Landes- und Regionalplanung in den Bundesländern und für die Fachplanungen sowie mit oder zwischen den EU-Staaten dienen.

74. Die Bundesländer sollten ihre Landesplanungsgesetze in Folge der empfohlenen Änderungen auf Bundesebene ebenfalls modifizieren und dabei insbesondere

- Begriffe und Instrumente der Landes- und Regionalplanung soweit wie möglich harmonisieren, da der bisherige terminologische Pluralismus das Gesamtaufgabenfeld Landesplanung nicht unerheblich geschwächt hat,
- die Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg auch rechtlich und faktisch verbessern,

- die Organisation der Landesplanung nachhaltig verbessern und in der Regionalplanung die Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen erleichtern,
- durch rechtliche Regelungen eine Neuorientierung der Regionalplanung ermöglichen.

Im Hinblick auf den weitgehend experimentellen Charakter dieser Umorientierung empfehlen sich – über die bundesrechtliche Regelung des neuen Leitbildes der Raumordnung hinaus – zunächst Regelungen auf Landesebene; gegebenenfalls kann zu einem späteren Zeitpunkt eine bundesrechtliche Vereinheitlichung erfolgen.

Die Bundesländer sollten ihre Landesentwicklungspolitiken stärker als bisher untereinander koordinieren, um ihre Interessen hinsichtlich der Raumentwicklung auf höheren Ebenen besser wahrnehmen zu können. Vorgaben von europäischer und Bundesebene sollten in die Schutzgebietssysteme einbezogen und in die Zielsysteme der Landesplanung aufgenommen werden. Die Land- beziehungsweise Raumnutzungsleitbilder müssen in den Regionen konkretisiert werden. Die Implementation dieser Leitbilder sollten die Länder mit finanziellen Instrumenten auch aus anderen Politikbereichen absichern (z. B. EU-Strukturpolitik, Agrar- und Naturschutzpolitik).

75. Die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung als Raumplanung auf regionaler Ebene sind im Hinblick auf das Ziel einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung bislang eher gering oder werden nicht hinreichend genutzt (Abschn. 2.1.3). Die in Politik und Planung erkennbare und von der Gesellschaft eingeforderte Verstärkung der Regionalisierung von staatlichen Entscheidungen, die mit einer konzeptionellen, methodischen und instrumentellen Umorientierung notwendig verbunden ist, kann zu einem Potentialgewinn der Regionalplanung führen. Der Vorteil einer derartigen Neuorientierung liegt im Informationsgewinn für die Planung und einer gesteigerten Motivation der beteiligten Akteure bei ihrer Umsetzung.

Nach Auffassung des Umweltrates sollten diese Umorientierungen der Regionalplanung beinhalten, daß

- neben die sogenannten Negativplanungen als Schutz- und Verhütungsstrategien, die ihre Rolle auch im Rahmen der Ökologisierung der Raumplanung behalten müssen, zunehmend „positive" Entwicklungskonzeptionen treten müssen, die aber nur einen beschränkten Geltungsanspruch (z. B. Projektbezug, Umweltqualitätsziele) haben können; für diese sind entsprechende Handlungsinstrumente bereitzustellen,
- die Planung als interaktiver und iterativer Prozeß verstanden wird, bei dem Mitarbeit beziehungsweise Beteiligung von Betroffenen erwünscht ist und
- ein Wandel von einem einseitig hoheitlichen Handeln hin zu einem kooperativen Handeln und zu einem Planungs- und Projektmanagement erfolgen muß.

Die Regionalplanung sollte nicht nur in den Verdichtungsgebieten, sondern auch in den ländlichen, peripheren Gebieten die Prinzipien der angeführten Planungskulturen berücksichtigen. Weiche Steuerungsinstrumente wie Kooperation, Beratung, Moderation und Kompensation sollten einen zunehmend höheren Stellenwert erlangen. Regionalplanung sollte damit tendenziell zum Regionalmanagement beziehungsweise zum regionalen Ressourcenmanagement werden.

2.2 Regionalpolitik der Europäischen Union und Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur

76. Während die raumordnerischen einschließlich der regionalplanerischen Aktivitäten im wesentlichen darauf abzielen, die Voraussetzungen und den Rahmen für regionale Entwicklungsprozesse zu schaffen, nimmt die regionale Wirtschaftspolitik direkt Einfluß auf Variablen, die unternehmerische Entscheidungsprozesse determinieren. Die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung richten sich vorrangig auf finanzielle Anreize, wie Subventionen, Steuererleichterungen, Zinsverbilligungen, öffentliche Darlehen.

Die verschiedenen Maßnahmenbereiche sind auf fast allen Ebenen des politischen Systems von der EU- bis zur Gemeindeebene angesiedelt. Übergeordnetes Ziel all dieser Maßnahmen ist ein Ausgleich von zu starken Unterschieden der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen zwischen den einzelnen Regionen. Durch Stützung der regionalen Wirtschaft erfolgt entsprechend eine Stärkung der sozioökonomischen Ressourcenausstattung und -verfügbarkeit, vorrangig der Infrastrukturausstattung und der unternehmerischen Kapitalverfügbarkeit. Erst neuerdings erfolgt auch die partielle Berücksichtigung von Umweltaspekten bei den Förderkriterien und eine Förderung umweltbezogener Projekte.

Auch losgelöst von der Frage, ob Umweltaspekte einen Programmbestandteil bilden, ist die direkte Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur von umweltpolitischer Relevanz. Natürlich bedingte ungleiche Ressourcenverteilungen bewirken unterschiedliche räumliche Problemlagen mit unterschiedlichen sozioökonomischen Problemen und mit unterschiedlichen Umweltbelastungen. Sowohl die zum Teil massiven Umweltbelastungen in Verdichtungsgebieten als auch die in manchen ländlichen Räumen zu verzeichnenden Entleerungs- und Rückzugstendenzen stehen nicht im Einklang mit den Vorstellungen einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Deshalb sind strukturpolitische Interventionen mit Lenkungs- und Anreizfunktion erforderlich, die neben den sozioökonomischen Zielen auch Umweltaspekte in die Politikkonzeption einbeziehen. Gerade die unterschiedlichen Problemlagen auf EU-Ebene machen differenzierte Entwicklungsstrategien im Bereich der Förderpolitik erforderlich. Aus der Sicht des Umweltrates müssen zur Anpassung an die verschiedenen Problemlagen die Rahmenbedingungen der EU-Strukturfonds der nationalen, regionalen

und kommunalen Verwaltungsebene einen ausreichenden Differenzierungs- und Entscheidungsspielraum lassen.

2.2.1 EU-Ebene

77. Neben ihren vorrangigen Aufgaben im Bereich Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und Mitgestaltung der Außenhandelsbedingungen ist die Europäische Union ebenso bestrebt, direkt Einfluß auf die Regionalentwicklung zu nehmen. Seit 1988 bestehen die sogenannten Europäischen Strukturfonds, die sich nach Verabschiedung der revidierten Strukturfonds-Verordnungen im Jahre 1993 nun in der zweiten Förderphase befinden. Ein Großteil der Mittel für strukturpolitische Gemeinschaftsaktionen wird aus

- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- dem Europäischen Sozialfonds (ESF),
- dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung „Ausrichtung" (EAGFL) und
- dem Kohäsionsfonds bereits seit 1988 für die Länder Spanien, Portugal, Irland und Griechenland sowie seit 1993 mit dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)

bereitgestellt.

In Deutschland werden die Fördermaßnahmen nach EU-Vorgaben zum Teil innerhalb der Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) abgewickelt, zum Teil durch Mittel aus den Gemeinschaftsaufgaben ergänzt, aber auch durchaus unabhängig davon angewendet. Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem die Fördermaßnahmen nach den regionalpolitischen Entwicklungszielen 1 und 5b und nach der sogenannten Gemeinschaftsinitiative LEADER relevant.

Die Fonds finanzieren zusammen mit den Mitgliedstaaten Entwicklungsmaßnahmen, indem sie nicht rückzahlbare Beihilfen gewähren. Nach dem Prinzip der Additionalität sind die Mittel der EU-Strukturfonds durch nationale und/oder regionale öffentliche Mittel zu ergänzen, um letztere in ihrer Wirkung zu verstärken, aber nicht zu ersetzen. Der mit der Reform der EU-Strukturfonds (im Detail s. PLEITGEN, 1994) verbundene Bedeutungszuwachs ist als Reaktion auf die Vergrößerung der regionalen Unterschiede in der Europäischen Union insbesondere durch die Süderweiterung, aber auch durch die deutsche Vereinigung, zu erklären. Heute machen die EU-Strukturfonds rund ein Drittel des gesamten EU-Haushalts aus. Die Osterweiterung der Europäischen Union wird – bei Beibehaltung der jetzigen Struktur – mittel- bis langfristig mindestens eine weitere Verdoppelung erforderlich machen (SCHUBERT, 1994).

78. Um so wichtiger ist es, dieses Politikinstrument auf die Zielsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung (Artikel 130a–e EWG-Vertrag) auszurichten und gleichzeitig mit der Zielsetzung Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Artikel 130r–t EWG-Vertrag) in Einklang zu bringen. Daß dies bis in die jüngste Vergangenheit nicht der Fall war, wurde von Umwelt- und Naturschutzverbänden (z. B. WWF), aber auch vom europäischen Rechnungshof anhand ausführlich dokumentierter Negativbeispiele aufgezeigt (z. B. Staudammprojekt am Nestos in Griechenland, Eukalyptusplantagen in Spanien und Portugal oder die forstwirtschaftliche Erschließung der Pyrenäen; SCHUBERT, 1994).

Einsatz der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern nach Entwicklungsziel 1

79. Seit 1994 gelten die neuen Bundesländer insgesamt als Ziel-1-Gebiet, das heißt als Region mit Entwicklungsrückstand. Bezogen auf den Flächen- und Mittelumfang ist die EU-Strukturförderung in den neuen Bundesländern ein wichtiges Instrument der Regionalentwicklung (zu den einzelnen Maßnahmen s. BAUER et al., 1995). Schwellenwert für die Förderung von Regionen nach Ziel 1 ist ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts in den letzten drei Jahren.

Anhand einer kritischen Auswertung der Förderperiode von 1991 bis 1993 wurden verschiedene neue Ansätze erarbeitet (vgl. BAUER et al., 1995). Die meisten Veränderungen sind auf die sogenannte Flexibilitätsklausel im Gemeinschaftlichen Förderkonzept zurückzuführen, die den Ländern die Abkopplung von der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) ermöglicht. Im Vergleich zu den vielfältigen Fördermöglichkeiten, vor allem im Sinne eines integrierten Ansatzes, die die Europäische Union spätestens seit der Reform der Strukturfonds von 1993 bereithält, wirkt die Kofinanzierung durch die prioritär wachstumsorientierte Gemeinschaftsaufgabe wie ein „Flaschenhals". Den Möglichkeiten der Strukturfonds-Verordnungen entsprechend bieten die meisten Länder nunmehr unter Verzicht auf die Kofinanzierung aus der GRW eigene, auf die besonderen Gegebenheiten und Potentiale bezogene Programme an. Der Stellenwert, den dabei Umweltbelange einnehmen, wird damit wieder Teil föderaler Zuständigkeit. Die Eigeninitiative und Lernfähigkeit der Länder ist hierbei – das zeigt der Vergleich der inhaltlichen Ausgestaltung der vorherigen und jetzigen Förderperiode – ein konstruktives Element und sollte deshalb verstärkt werden.

Diese Regelung ist allerdings nicht ganz unproblematisch, weil sie dem Prinzip der Additionalität (Tz. 77) teilweise zuwiderhandelt. Bei der diskutierten Reform der Gemeinschaftsaufgabe muß daher eine Erweiterung und Neugestaltung in der Form bedacht werden, daß diese weiterhin als wichtigstes nationales Strukturförderungsinstrument in Einklang mit der EU-Strukturpolitik gebracht wird. Die bisherigen Vorschläge zur Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (BMWi, 1995) lassen bisher Aussagen zu einer möglichen Integration von Umweltbelangen vermissen. Die vom Bund erhoffte

Rückbindung der Länder an die Förderung durch die Gemeinschaftsaufgaben (vgl. BMWi, 1995, S. 6) bleibt deshalb in Frage gestellt.

Wesentliche Kritikpunkte, wie die teilweise einseitige Förderung von Gewerbegebieten und Abwasserkläranlagen oder die Vernachlässigung von kleinen und mittleren Unternehmen und des Umweltschutzes, sind im Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) für 1994 bis 1999 zumindest theoretisch bedacht worden. Bei der institutionellen Begleitung der Umsetzung der Fördermaßnahmen konnte inzwischen die Mitgliedschaft des Bundesumweltministeriums sowie zweier Länderumweltministerien im Begleitausschuß und die Vertretung der Umweltverbände im Vorbereitungsausschuß durch den World Wide Fund for Nature (WWF) Deutschland erreicht werden. Die Tatsache, daß nicht alle Länderregierungen ihren Umweltministerien die Mitgliedschaft im Begleitausschuß gewähren, ist allerdings unvertretbar. Die Bewertung der Fördermaßnahmen muß noch als vollkommen ungenügend angesehen werden. Bisher fehlt ein operationelles Indikatorsystem, welches die Wirkung der Strukturinterventionen aus der Sicht einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung beschreiben könnte (vgl. GFK 1994 bis 1999, Tz. 233).

Einsatz der EU-Strukturfonds nach Entwicklungsziel 5 b

80. In der vergangenen Förderperiode (1989 bis 1993) umfaßten die deutschen Ziel 5b-Gebiete (ländliche Gebiete mit Entwicklungsrückstand) rund 21 % der Fläche Westdeutschlands. Räumliche Schwerpunkte waren Bayern mit einem Anteil von 46 % an der gesamten Förderfläche und Niedersachsen mit 19 %. Für die neue Förderperiode (1994 bis 1999) gelten rund 38 % der Fläche der alten Bundesländer als strukturschwache ländliche Gebiete im Sinne von Ziel 5b (vgl. Abb. 2.2). Die räumliche und finanzielle Schwerpunktsetzung ist gleich geblieben. Eine Förderung im Rahmen von Ziel 5b kommt in Frage, wenn eine Region durch bestimmte wirtschaftliche und soziale Parameter gekennzeichnet ist (PLEITGEN, 1994).

Die Entwicklungspläne für die 5b-Regionen wurden unter extremem Zeitdruck erstellt, bei dem Koordination und Kooperation als Grundbedingungen für ein tatsächlich integriertes Programm nur unzureichend stattfinden konnten (von MEYER, 1990, S. 11). PLANKL und SCHRADER (1991, S. 32) kritisieren, daß auf der Ebene der Ausführungsprogramme (sog. operationelle Programme) noch kein geschlossenes Zielsystem für die Förderung erkennbar ist, sondern über die allgemeinen Ziele der Agrar- und Regionalpolitik kaum hinausgehende, breit angelegte Zielformulierungen vorherrschen. Die finanzielle Schwerpunktsetzung für die einzelnen Förderschwerpunkte variiert recht stark von Bundesland zu Bundesland. Abbildung 2.3 zeigt die Verteilung der Gesamtausgaben (in %) für Maßnahmen zur Entwicklung der 5b-Gebiete nach Bundesländern und Prioritätenachsen im Zeitraum von 1989 bis 1993. Beachtenswert ist insbesondere die unterschiedliche Mittelzuweisung für den Umweltbereich.

Die Intention der Europäischen Union bezüglich der 5b-Förderung, die auf den Prinzipien einer eigenständigen, nachhaltigen Regionalentwicklung beruht, wird durch die klassische Ausrichtung bisheriger Förderstrategien in den einzelnen Mitgliedländern und -regionen erheblich beeinträchtigt und steht im Widerspruch zur makroökonomischen Exportbasis-Theorie. Damit zeigt sich die Kehrseite des Subsidiaritäts- und Föderalismusprinzips, insbesondere wenn kein geschlossenes Zielsystem in vertikaler und horizontaler Hinsicht erkennbar ist und zudem eine erhebliche länderspezifische Ungleichgewichtung zwischen den einzelnen Förderschwerpunkten besteht. Eine Vielzahl „weicher" Schwellenwerte bei der Bestimmung der Fördergebiete sowie die bestehenden Kausalitäts- und Datenverfügbarkeitsprobleme erschweren die Durchführung einer effizienten Erfolgskontrolle der geförderten Maßnahmen, insbesondere aus ökologischer Sicht.

Auch bei der 5b-Förderung spielen Umweltaspekte nur eine vergleichsweise geringe Rolle und beschränken sich überwiegend auf spezifische Umweltmaßnahmen. Notwendig ist aber eine durchgängige Berücksichtigung der Umweltwirkungen bei allen Fördermaßnahmen, um Projekte mit besonderen Beiträgen zum Umweltschutz gezielt fördern und Projekte mit besonders negativen Wirkungen auf die Umwelt von der Förderung ausschließen zu können.

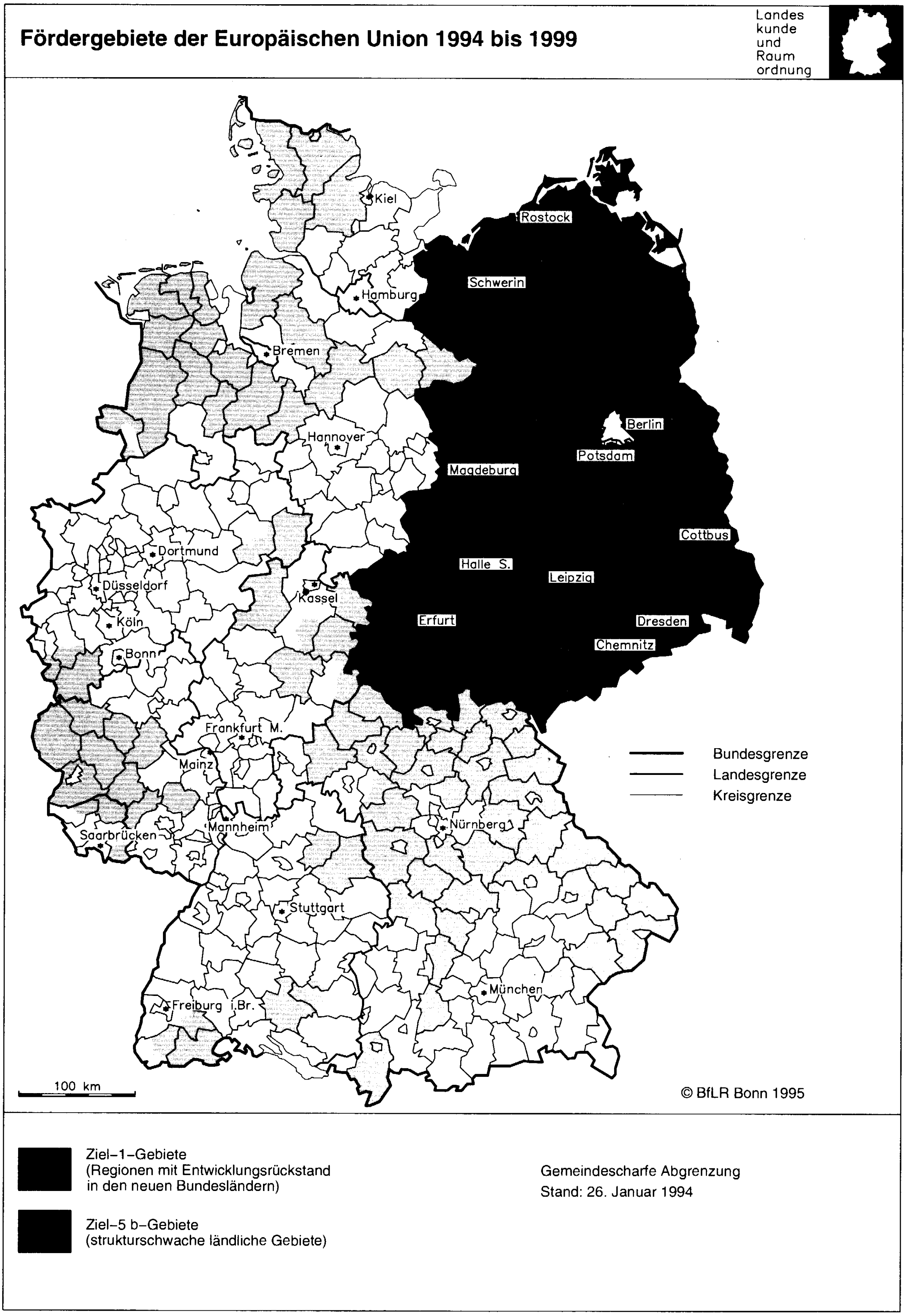
Gemeinschaftsinitiative LEADER

81. Neben den strukturpolitischen Interventionen im klassischen Sinn kann die Europäische Kommission Initiativen vorschlagen, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind und zur Lösung spezieller Probleme beitragen sollen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994). Im Bereich der Gemeinschaftsinitiativen besteht schon im Ansatz eher die Möglichkeit, regionale Projekte im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung zu fördern. Mit der LEADER-Initiative (**L**iaisons **E**ntre **A**ctions de **D**éveloppement de l'**É**conomie **R**urale), das heißt der 1991 beschlossenen „Gemeinschaftsinitiative zur ländlichen Entwickung" (Mitteilung (EWG) Nr. 91/C 73/14), will die Europäische Union innovative, integrative Lösungsansätze auf örtlicher und regionaler Ebene fördern, welche von exemplarischem Wert für alle ländlichen Gebiete mit ähnlichen strukturellen Problemen sein können.

Förderungswürdige Gebiete sind die ländlichen Gebiete der Ziel 1- und Ziel 5b-Regionen sowie in Ausnahmefällen daran angrenzende Gebiete. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von LEADER-Mitteln ist das Vorhandensein lokaler Aktionsgruppen. Diese Gruppen bestehen aus verschiedenen Partnern des öffentlichen und privaten Sektors, die gemeinsame Strategien und Innovationskonzepte zur Entwicklung eines lokal begrenzten Raumes haben. Endbegünstigte können des weiteren andere kollektive Aktionsträger (Gemeindeverbände, Handwerks- und Landwirtschaftskammern usw.) sein, wenn deren stärker thematisch ausgerichtete

Abbildung 2.2

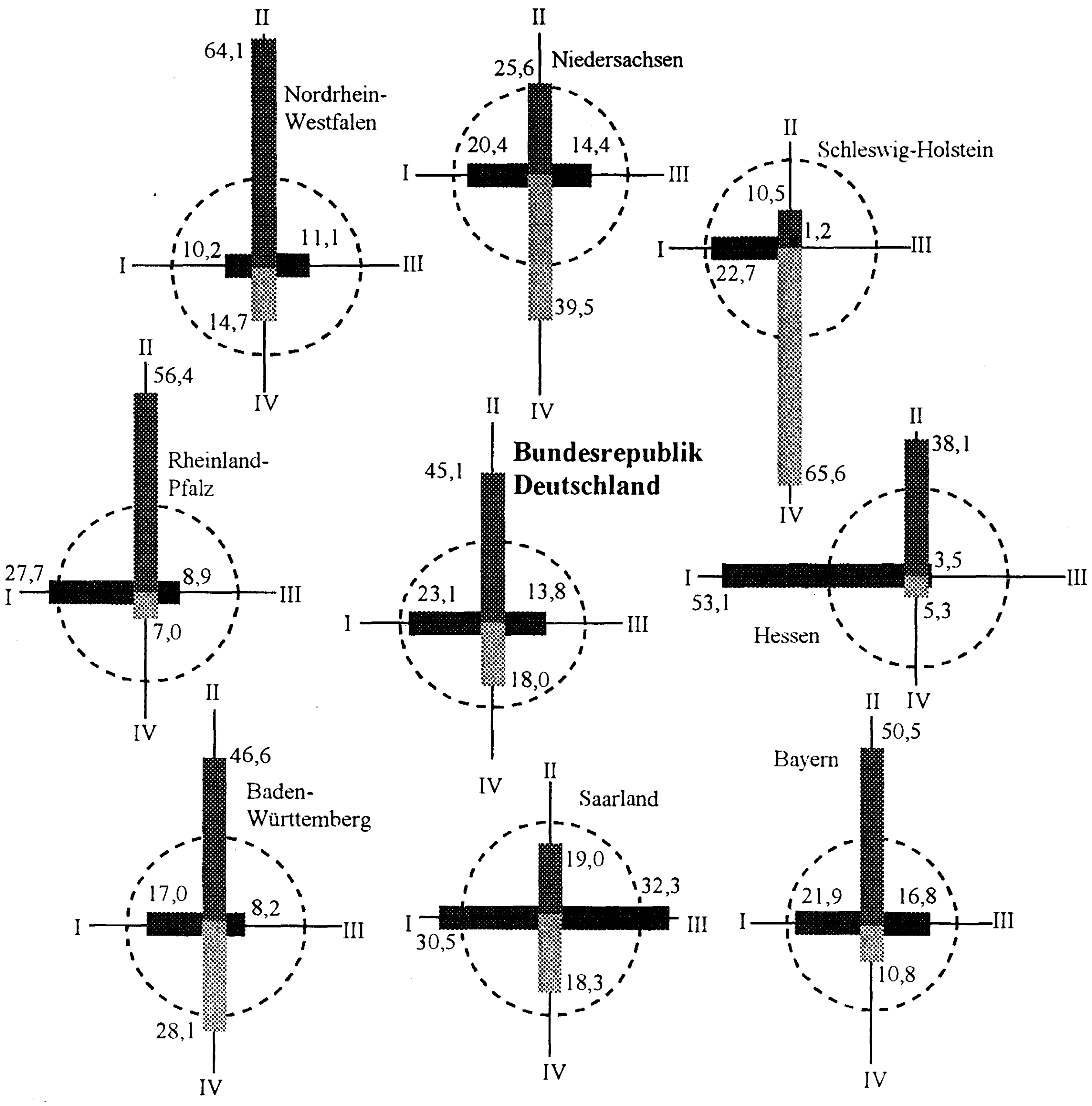
Ziel 1- und Ziel 5 b-Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: BfLR, 1995, schriftliche Mitteilung

Abbildung 2.3

Verteilung der Gesamtausgaben (in %) für Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (5 b-Gebiete) im Rahmen der Reform der Strukturfonds nach Bundesländern und Prioritätenachsen für 1989 bis 1993



Erläuterung:
I = Diversifizierung, Bauausrichtung und Anpassung des landwirtschaftlichen Sektors
II = Entwicklung und Diversifizierung der außerlandwirtschaftlichen Sektoren
III = Entwicklung menschlicher Ressourcen
IV = Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege
Der Kreis signalisiert einen 25 %-Anteil

Quelle: PLANKL und SCHRADER, 1991, S. 25, verändert

Arbeit in das lokale ländliche Entwicklungskonzept paßt. Förderungswürdige Maßnahmen nach LEADER II (ab 1994) sind der Erwerb von Fachwissen, Programme zur Innovation im ländlichen Raum, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der Aufbau eines europäischen Netzes für ländliche Entwicklung.

Die Erfahrungen aus LEADER I (1991 bis 1993) zeigen die Zweckmäßigkeit einer solchen Strategie. Entsprechend soll auch LEADER II (1994 bis 1999) gewährleisten, daß ausgewählte ländliche Aktionsträger weiterhin Möglichkeiten entwickeln, das eigene Potential besser zu nutzen, und daß diese Erfahrungen interregional ausgetauscht werden.

Aktueller Handlungsbedarf bei der EU-Regionalförderung

82. Nachdem sich die Europäische Union zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung bekannt hat (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994), darf es bei der Verwirklichung dieses Ziels nicht nur darum gehen, die ökonomischen und sozialen Disparitäten abzubauen, sondern gleichzeitig die ökologische und kulturelle Vielfalt weiter auszubauen. Eine integrierte europäische Regionalpolitik muß sich daran messen lassen, inwieweit es gelingt, ökonomische Effizienz mit Umweltverträglichkeit, sozialem Ausgleich und kultureller Identität in Einklang zu bringen. Für die weitere Ausgestaltung der strukturpolitischen Interventionen empfiehlt der Umweltrat, nachfolgende Faktoren als Voraussetzung für eine umfassende Integration zu berücksichtigen.

83. Die Europäische Union gibt den globalen Rahmen für die Strukturfondsinterventionen vor. Sie darf es nicht dabei belassen, sich zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung zu bekennen und für die Durchführung der nicht-umweltbezogenen Maßnahmen auf die Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsbestimmungen im Umweltbereich zu verweisen. Die Anträge sind deshalb stärker als bisher auf ihren tatsächlichen Integrationsbeitrag im Umweltbereich zu prüfen.

84. Der Begleitausschuß ist auf nationaler Ebene die wichtigste Institution zur Koordinierung und Bewertung. In der jetzigen Situation nach der Wiedervereinigung der deutschen Staaten sollten insbesondere alle Umweltministerien der neuen Länder als Mitglieder in dieser „Schaltstelle" zwischen der Europäischen Union, dem Bund, den Ländern sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern vertreten sein. Formal wird Partnerschaft durch die Vorbereitungstreffen mit den verschiedenen Nichtregierungsorganisationen praktiziert. Der Umweltbereich sollte aber über den World Wide Fund for Nature hinaus durch eine Delegation aus Vertretern aller anerkannten Verbände im Vorbereitungsausschuß abgedeckt werden. Die Vielzahl der Anliegen und der Beteiligten führt dazu, daß den einzelnen Themen bei diesen Treffen nur wenig Platz eingeräumt werden kann. Aus diesem Grund wäre es effizienter, Vorbereitungsausschüsse zu verschiedenen Sachthemen, vor allem zum Umwelt- und Naturschutz, zu bilden. Nach bisherigen Erfahrungen gestalten die Länder ihre Programme unterschiedlich stark im Sinne eines integrierten Politikinstruments aus. Ein guter Ansatz zur inhaltlichen und institutionellen Integration, gerade für die Entwicklung der ländlichen Räume, sind in diesem Zusammenhang die „Koordinierungsausschüsse" auf Landkreisebene in Sachsen.

85. Wichtige Voraussetzungen für die Verwirklichung einer ökologischen, ökonomischen und sozialen Integration sind Information und Transparenz. Entsprechend muß vor allem die Kommunikation zwischen den verschiedenen Ministerien verbessert werden. Auch die Umweltverbände und die betroffene Öffentlichkeit sind rechtzeitig und regelmäßig über die geplanten Aktivitäten im Rahmen der Strukturfonds in Kenntnis zu setzen. Gemeinschaftliche Förderkonzepte und operationelle Programme sind den Verbänden aus allen Bereichen rechtzeitig zur Stellungnahme zuzuleiten. Außerdem sollte vom Begleitausschuß ein Forum für den Erfahrungs- und Meinungsaustausch der Länder- und regionalen Koordinierungsausschüsse geschaffen werden.

86. Die bisherigen Vorschläge zur Reform der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur reichen nach Auffassung des Umweltrates nicht aus, um eine konsistente Regionalstrukturförderung an der Schnittstelle EU/Bund zu gewährleisten. Die ersten positiven Ansätze der EU-Strukturpolitik im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung dürfen nicht durch unflexible Politikinstrumente auf nationaler Ebene in ihrer Entfaltung behindert werden. Da die Schaffung einer weiteren Gemeinschaftsaufgabe „Natur- und Umweltschutz", die von manchen Umweltverbänden empfohlen wird, dem Integrationsprinzip der Umweltpolitik widerspräche und deshalb abzulehnen ist, muß der Bund eine Reform der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur vornehmen (Tz. 96). Die Länder sollten bis zur Durchführung dieser Reform von der Flexibilitätsklausel Gebrauch machen (Tz. 79).

87. Da die Integration von Umweltbelangen in den Zielkatalog der Förderprogramme noch nicht ausreicht, sollten Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der Umweltbelange in der Förderung ergriffen werden. Zu denken ist vor allem an eine differenzierte Förderung von Maßnahmen im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur, je nachdem ob bei der Auslegung dieser Maßnahmen Umweltbelangen in besonderem Maße Rechnung getragen wird. Weitergehende Anforderungen auch an die Qualität der geförderten privaten Investitionen kann die Europäische Union für solche Mitgliedstaaten formulieren, in denen die Regelwerke für den Umgang mit der Umwelt noch nicht so weit entwickelt sind, wie es für Deutschland und seine westlichen Nachbarstaaten der Fall ist. Eine besondere Förderung von umweltentlastenden Vorhaben erscheint – abgesehen von extremen regionalen Belastungssituationen – dann verzichtbar, wenn sie nur dazu führen würde, daß zusätzlich zu der allgemeinen Förderung des umwelttechnischen Fortschritts noch eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe erfolgt.

88. Die Umweltverträglichkeitsprüfung muß vorgeschriebener Bestandteil für alle förderfähigen Programme und Projekte werden. Abgesehen von der heute schon vorgesehenen Prüfung der Umweltverträglichkeit von Großprojekten (vgl. Art. 16 VO Nr. 2082/93/EWG) gibt es lediglich den unverbindlichen Hinweis, daß die für die Durchführung der Programme zuständigen Stellen die Umweltauswirkungen der geplanten Maßnahmen prüfen und die für Umweltschutz zuständigen Stellen „in geeigneter Weise frühzeitig beteiligen" sollen (GFK 1994 bis 1999, Tz. 358). Die Einführung einer Programm-UVP und die Überprüfung und gegebenfalls Ausdehnung der UVP bei bestimmten Projekten ist daher dringend notwendig.

89. Repräsentative Indikatoren, speziell Umweltindikatoren, mit denen die Wirkungen der Strukturfondsinterventionen beurteilt werden können, liegen bislang nicht vor. Neben übergeordneten Indikatoren, die die Effizienz der Förderungen insgesamt und die damit zusammenhängenden Umweltwirkungen beschreiben, muß es Indikatoren mit lokalem Bezug geben, die insbesondere die Probleme der ländlichen Räume im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung nachvollziehen. An einem an der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung ausgerichteten Indikatorensystem wird derzeit international gearbeitet (vgl. SRU, 1996, Kap. 1 und 1994, Kap. I.2). Der WWF hat eine erste Studie zur Integration von Nachhaltigkeitsindikatoren in die EU-Strukturfonds vorgelegt (SCHUBERT, 1995). Um Indikatorensätze zum Beispiel auch auf die Strukturfondsinterventionen anwenden zu können, besteht aber noch weiterer Forschungsbedarf. Solange noch keine geeigneten Indikatorensätze vorliegen, sollten die Unterausschüsse der Länder dafür Sorge tragen, daß zumindest nach bestimmten Mindestkriterien qualitative Aussagen über den Beitrag der Förderungen zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung gemacht werden. Darüber hinaus wird empfohlen, Modellprojekte dauerhaft-umweltgerechter Regionalentwicklung durchzuführen.

90. Regionale und lokale Initiativen sind die Handlungsfelder, die am ehesten eine wirkliche Integration sektoraler Politiken ermöglichen. Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsbereitschaft und Selbstorganisationskraft machen die Fähigkeiten einer eigenständigen Regionalentwicklung aus. Förderanträge in Form von regionalen Entwicklungskonzepten sind deshalb Einzelprojektförderungen vorzuziehen. Für den ländlichen Raum kann LEADER als positiver Ansatz angesehen werden. Da die LEADER-Förderung jedoch strikt an die Erfüllung der Merkmale Innovationswert, Modellcharakter und Übertragbarkeit geknüpft ist und damit eher Forschungs- und Entwicklungscharakter hat, kann sie nur im Ausnahmefall auf einzelne Regionen mit besonderen Eigenschaften angewendet werden. Die Unterstützung regionaler und lokaler Aktionsträger sollte deshalb von der allgemeinen Strukturpolitik für den ländlichen Raum als generelles Postulat aufgenommen werden. Das Netzwerk der LEADER-Gruppen sollte im übrigen allen kommunalen und regionalen Initiativgruppen zur Nutzung, besser noch zur eigenen Beteiligung, zur Verfügung stehen. Als Netz für ländliche Regionalentwicklung könnte es auch Aufgaben im Bereich der Umwelt- und Entwicklungsberatung übernehmen.

91. Unabhängig von relativ kurzfristig umsetzbaren Verbesserungsmöglichkeiten der derzeitigen EU-Regionalförderung ist fraglich, ob die Einrichtung relativ kleinräumiger Förderkonzepte auf der sehr hohen Aggregationsebene der Europäischen Union mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip überhaupt Sinn macht (Tz. 63 ff. und 100). Durch den Transfer finanzieller Mittel von der nationalen Ebene auf die Ebene der Europäischen Union (Aufkommensseite) und die anschließende Um- und Rückverteilung auf die regionale Ebene (Verwendung) entstehen erhebliche Reibungsverluste und administrative Kosten. Darüber hinaus ist zu hinterfragen, inwieweit die Europäische Kommission ihre Kontrollfunktion bezüglich des Mitteleinsatzes behaupten kann und ob sie eine entsprechende Effizienzkontrolle über das Gesamtgebiet der nunmehr erweiterten Europäischen Union sowie über die Vielzahl unterschiedlicher Programmanträge und lokaler Bedingungen leisten kann. Bereits auf nationaler Ebene liegen von seiten der Ministerien Beschwerden darüber vor, daß angesichts der Vielzahl der Anträge eine tatsächliche inhaltliche Überprüfung und Effizienzkontrolle nicht erbracht werden kann. Die Gewährung von Fördergeldern wird daher derzeit mehr an formale Kriterien gebunden.

2.2.2 Nationale Ebene

Bund-Länder-Ebene

92. Mit Hilfe der Gemeinschaftsinitiativen von Bund und Ländern werden bereits seit langem Maßnahmen im Bereich der Regionalentwicklung finanziert. Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) dient der Förderung von Gewerbe- und Industrieansiedlung in abgegrenzten strukturschwachen Räumen. Ziel dieser Förderungen (im wesentlichen Investitionsbeihilfen) ist die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen und die Verbesserung der Einkommenssituation in den entsprechenden Problemregionen. Die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur orientiert sich dabei in starkem Maße an dem Primäreffekt, das heißt, es werden vorrangig auf den Fernabsatz orientierte Branchen gefördert, um auf diese Weise ein zusätzliches regionales Einkommen zu schaffen, das schließlich die regionsinterne Nachfrage stärkt und so weitere regionsumfassende Multiplikatoreffekte auslöst.

Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) dient der Förderung der agrarstrukturellen Entwicklung und kann quasi als komplementäres Programm zur GRW angesehen werden. Die GAK ist eng mit der Agrarpolitik verzahnt und wird als ein Teil dieser angesehen. Sie umfaßt sowohl überbetriebliche als auch einzelbetriebliche Maßnahmen (vgl. Abschn. 2.4.3.2).

93. Bei den genannten Gemeinschaftsaufgaben spielen Umweltaspekte bisher allenfalls eine unter-

geordnete Rolle. Die gerade angepaßten Grundsätze und Kriterien der Agrarstrukturförderung legen das Schwergewicht eindeutig auf eine Stärkung der Wettbewerbskraft im Rahmen der neuen Bedingungen nach der Agrarreform. Auch im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung werden, über die im Umweltrecht bestehenden Vorschriften und Genehmigungsverfahren hinaus, keine weiteren Anforderungen an den Umweltschutz geknüpft. Eine unter strenger Einbeziehung von Umweltbelangen als Förderbedingung und Fördertatbestand durchgängige Neustrukturierung sowie eine klare Kompetenz- und Finanzzuordnung sind nach Ansicht des Umweltrates daher dringend geboten, auch wenn die Realisierungschancen dafür derzeit als gering bezeichnet werden müssen.

Angesichts der formalen und inhaltlichen Ähnlichkeiten und Überschneidungen mit den EU-Maßnahmen im Bereich der Regionalpolitik sollte eine Integration von EU-Belangen in die Bund-Länder-Ebene und die Formulierung eines in sich geschlossenen Konzeptes verfolgt werden. Aus der Sicht des Umweltschutzes besteht daran ein besonderes Interesse, weil bei den heutigen Fördersystemen nicht ausgeschlossen werden kann, daß Bemühungen um eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung auf der regionalen Ebene durch national oder europäisch geförderte Entwicklungsprojekte konterkariert werden. Der Umweltrat verkennt allerdings nicht, daß es sich hier um eine nur mittel- bis langfristig zu bewältigende Aufgabe handelt.

Länderebene

94. Die einzelnen Bundesländer machen ihren Einfluß auf die regionale Wirtschaftspolitik über den Umfang der Inanspruchnahme, die Ausgestaltung beziehungsweise die Beteiligung an der Finanzierung und die praktische Umsetzung der oben genannten Programme geltend. Dabei setzen die Länder etwa im Bereich der Ziel 5 b-Förderung durchaus sehr unterschiedliche Schwerpunkte in der Förderausrichtung (Tz. 80 und Abb. 2.3). Einer der Schwerpunkte sollte zukünftig der Umweltschutz sein.

Daneben existiert eine Reihe weiterer Aktivitäten zur Wirtschaftsförderung, wie etwa spezifische Beihilfen oder gewisse Steuererleichterungen, die aber insgesamt eine vergleichsweise geringe Bedeutung haben. Weiterhin spielt auf Länderebene die indirekte Förderung über Aus- und Weiterbildung, Information, Technologie- und Innovationsförderung sowie die Herstellung und Förderung internationaler Kontakte für exportorientierte Unternehmen eine besondere Rolle. Der Schwerpunkt liegt aber, von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Programm zur ländlichen Regionalförderung in Hessen), nicht in der spezifischen Regionalförderung und in der Förderung ländlicher Gebiete.

Kommunale Ebene

95. Neben dem Instrument der Bauleitplanung können die Kommunen die Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinde durch die kommunale Steuerpolitik (Hebesätze für Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbssteuer), durch die Infrastrukturpolitik und das Angebot eines attraktiven Wohn- und Freizeitumfelds sowie eines kulturellen Angebots (sogenannte weiche Standortfaktoren) beeinflussen. Daneben bestehen gewisse Steuerungsmöglichkeiten durch die Gebührenpolitik (z.B. für Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung) und die Preispolitik für baureife Grundstücke. Letzteres betrifft sowohl Wohn- als auch Gewerbegebiete, wobei hier große Unterschiede von Kommune zu Kommune bestehen (Abschöpfung von Gewinnen zwischen dem Aufkaufspreis, den Erschließungskosten und dem Grundstücksverkaufspreis beziehungsweise Subventionierung des Baulandpreises), die für stark flächenbeanspruchende Wohnsiedlungen und Gewerbeansiedlungen von Bedeutung sein können. Häufig sind jedoch die faktischen Möglichkeiten durch die gegebene Finanzlage der Kommunen begrenzt. Dennoch sind hier durchaus Ansatzpunkte für eine Politik zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und für eine umweltgerechte Bebauung gegeben.

2.2.3 Empfehlungen für eine integrierte Regionalpolitik

96. Der Förderung der regionalen Wirtschaft sollten integrierte regionale Entwicklungskonzepte zugrundegelegt werden. Wie die MKRO (1995) hält der Umweltrat es für einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der interregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit und zur Effektivitätssteigerung beim Einsatz von Fördermitteln der GRW, mithin auch der EU-Strukturfonds, wenn künftig solche Förderanträge Vorrang erhalten, die sich in räumliche Schwerpunkte regionaler Entwicklungskonzepte einfügen. Der Grundsatz der europäischen Strukturpolitik, das Entwicklungspotential der Regionen zu stärken, sollte generelle Basis für regionale Förderprogramme werden und zur Entwicklung einer Strategie beitragen, die auf den spezifischen Gegebenheiten der Region basiert und somit einen Prozeß einleitet, der nachhaltig mit Hilfe der eigenen Kräfte die regionale Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Eine solche Ausrichtung unterstreicht, daß die regionale Wirtschaftsförderung nur als Hilfe zur Selbsthilfe, als Anreizmechanismus mit regionalen Ausgestaltungsmöglichkeiten, verstanden werden darf. Dauersubventionen sollten möglichst vermieden werden.

97. Die regional zuständige Administration muß unter diesen Rahmenbedingungen verstärkt Beratungs-, Moderations- und Kontrollfunktionen übernehmen. Dazu sind im gesamten Förderwesen eindeutige, auch nach außen transparente Zuständigkeiten zu schaffen. Die Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen ist auf den verschiedenen Ebenen zu vervollständigen und zu operationalisieren. Mit einem aussagekräftigen Instrumentarium als Arbeitsgrundlage sind die zuständigen staatlichen Stellen dazu zu verpflichten, den jeweils übergeordneten Institutionen Erfolgskontrollen über den Einsatz der finanziellen Zuwendungen vorzulegen.

98. Im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung spielen Umweltaspekte bislang nur eine unter-

geordnete Rolle. Zwar können je nach Programm auch spezifische Umwelt- und Ressourcenschutzprojekte in den Förderkatalog aufgenommen werden, aber der Grundsatz der Umweltverträglichkeit stellt keine durchgängige Fördervoraussetzung dar. Soweit nicht umweltrechtliche Vorschriften durchgreifen (z.B. UVP bei Genehmigungsverfahren), kann dies dazu führen, daß zunächst die Realisierung von erheblich umweltbelastenden Projekten mit Steuermitteln gefördert wird und anschließend die Beseitigung der durch das Projekt bewirkten Umweltschäden (z.B. Wasserreinigung, Naturschutzmaßnahmen usw.) aus Mitteln der Region durchgeführt werden muß. Angesichts der in Deutschland erreichten Umweltschutzanforderungen ist diese Gefahr im Rahmen der deutschen Regionalförderung zwar eher fernliegend; sie hat jedoch Bedeutung im EU-Rahmen. Auch wenn es bei der regionalen Wirtschaftsförderung vorrangig um die Stärkung der Wirtschaftskraft und die Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen geht, sollten die Regionalförderung und die Förderung von Umweltschutzmaßnahmen (Tz. 86) zusammengeführt werden, um Umweltbelastungen früher entgegentreten zu können.

99. Der Umweltrat fordert, Umweltaspekte in den Katalog von Förderkriterien aufzunehmen. Dies kann am besten dadurch geschehen, daß zumindest bei Projekten nur solche gefördert werden, die auf ihre Umweltverträglichkeit hin geprüft sind. Des weiteren sollten die regionalen Förderprogramme als solche einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Schließlich kann dort, wo regional besondere Belastungssituationen bestehen, an eine umweltorientierte Spreizung der Fördersätze gedacht werden.

Darüber hinaus sind nichtinvestive Maßnahmen, wie Beratung, Schulung, Forschung und Entwicklung, gerade im Umweltbereich von besonderer Bedeutung. Die Gemeinschaftsaufgaben sollten daher in gewissem Umfang – nicht nur im Umweltschutzbereich – für die Förderung von nichtinvestiven Maßnahmen geöffnet werden. Gerade aus staatlicher Sicht muß ein Interesse daran bestehen, das wirtschafts- und regionalpolitische Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen mit umweltpolitischen Zielen zu verknüpfen, um so eine dauerhaft-umweltgerechte Regionalentwicklung und Landnutzung zu erreichen.

100. Im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung ist weiter zu fordern, daß die sektoralen Förderprogramme der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes langfristig zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Regionalentwicklung" zusammengefaßt werden. Entsprechend wäre dann auf der regionalen beziehungsweise kommunalen Ebene zu entscheiden, ob etwa Infrastrukturmaßnahmen, Investitionen zur Gewerbeentwicklung oder landwirtschaftliche Vorhaben gefördert werden sollen. Eine solche Integration erfordert eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Fachministerien auf Bundes- und Landesebene (Wirtschaft, Landwirtschaft, Raumordnung, ländliche Entwicklung, Umwelt und Naturschutz) und die Entwicklung einer Gesamtkonzeption für den ländlichen Raum. Eine solche Neukonzeption muß mit einer Überprüfung und Neuausrichtung der föderalen Kompetenz- und Finanzzuordnung einhergehen (Tz. 63 ff. u. 91).

2.3 Raumbezogene Naturschutzpolitik

2.3.1 Zur aktuellen Situation in Naturschutz und Landschaftspflege

101. Die Naturschutzpolitik muß gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz (§ 1) sowohl auf die nachhaltige Sicherung der Leistungen des Naturhaushaltes als auch auf den Erhalt der Vielfalt von Arten und Lebensgemeinschaften ausgerichtet sein. Raumbezogener Naturschutz und Landschaftspflege gründen sich nach gegenwärtigem Verständnis auf drei Strategien:

- Schutzgebietspolitik, das heißt Vorrangflächen für den Naturschutz über die Schutzgebietskategorien,
- Landschaftsplanung auf den verschiedenen Ebenen sowie
- naturschutzfachliche Korrektur von anderen Fachplanungen und genehmigungsbedürftigen Vorhaben mittels Eingriffsregelung (verursacherorientiert) und Umweltverträglichkeitsprüfung (vorsorgeorientiert).

102. Die Bilanz der Naturschutzpolitik muß in bezug auf die wesentlichen Ziele als wenig erfolgreich eingeschätzt werden. Nach wie vor ist ein Rückgang von Arten und Lebensräumen sowie ein Verlust der Funktionstüchtigkeit von Naturräumen zu verzeichnen. Die entscheidenden Rahmenbedingungen und der Gestaltungsspielraum der Naturschutzpolitik und ihrer Umsetzung werden in starkem Maße von gesetzlichen Regelungen in anderen Politikbereichen bestimmt. Im politischen Alltagsgeschehen wird die Diskussion durch die Problematik der administrativen Ausstattung, der (landschafts-)planerischen Detailprobleme und der Probleme der praktischen Umsetzung von Naturschutzaktivitäten beherrscht; wenig Beachtung finden die grundsätzlichen Probleme sowie die sektor- und politikbereichsübergreifenden Zusammenhänge.

Naturschutzpolitik ist ein für Politiker unattraktives Feld. Der Naturschutz verfügt derzeit über keine nennenswerte Interessenvertretung mit politischer und gesellschaftlicher Tragweite, ganz im Unterschied zu den konkurrierenden Interessen in anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen. Politisches Engagement für den Naturschutz ist keinesfalls mehrheitsfähig und wird jedenfalls auf Bundesebene als nicht besonders relevant für den Machterhalt angesehen. Dem entspricht eine Grundhaltung im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, die bis in die jüngste Zeit Naturschutzbelange als eher unproduktives und entwicklungsverhinderndes Element abqualifizierte. In kaum einem anderen Politikbereich leistet sich der Gesetzgeber ähnliche Zeiträume bei der Weiterentwicklung zentraler Gesetzes-

grundlagen. In diesem Zusammenhang mahnt der Umweltrat nochmals die immer wieder verzögerte Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes an (SRU, 1996, Abschn. 2.3.1).

Die Strategien und Instrumente der Naturschutzpolitik basieren vorrangig auf Verboten und Einschränkungen beziehungsweise auf einem sehr weitreichenden Verständnis der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Beispiele geben hierbei die Nutzungsbeschränkung im Kontext mit Schutzgebietsstrategien oder im Rahmen der Eingriffsregelung. Der Umweltrat prüft unter Einbeziehung des vorhandenen, verfügbaren Instrumentariums im weiteren, inwieweit anreizorientierte Strategien und eine stärkere Ausrichtung auf ökonomische Instrumente, wie etwa die Honorierung ökologischer Leistungen oder die Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs um Umweltaspekte, ebenso oder gar stärker zielführend sind.

2.3.2 Zur Schutzgebietspolitik

103. Unter den vielfältigen Ansätzen zum Flächenschutz und zu Schutzgebietskategorien sind die nachfolgend dargestellten von besonderem Interesse, weil sich an ihnen das Dilemma des raumbezogenen Naturschutzes besonders verdeutlichen läßt.

FFH-Richtlinie der EU

104. Die **F**lora-**F**auna-**H**abitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG, FFH-Richtlinie) vom Mai 1992 ist die erste umfassende Rahmenregelung zum Lebensraum- und Artenschutz innerhalb der Europäischen Union. Mit der Richtlinie wird erstmals eine verbindliche Rechtsgrundlage zur Erhaltung und Entwicklung des europäischen Naturerbes geschaffen. Damit besteht nunmehr eine zentrale Grundlage, um die Verpflichtungen aus Artikel 8 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt zu erfüllen.

Zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (Artikel 2 Abs. 2) wird die Einrichtung eines kohärenten europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete, NATURA 2000, angestrebt, die wertvolle Lebensraumtypen und gemeinschaftsweit seltene und bedrohte Arten beherbergen (Artikel 3 Abs. 1). Dies erfordert eine übergeordnete Sichtweise und Bewertung, womit in einer Region schwerpunktmäßig vorkommende natürliche, naturnahe aber auch halbnatürliche Biotoptypen, die über die „besonders zu schützenden Biotope" nach § 20c BNatSchG hinausgehen, eine höhere und angemessenere Bedeutung für den Naturschutz erlangen, wie etwa in Deutschland die Buchenwälder. Dies kommt vor allem in dem besonderen Schutz dieser Gebiete gegen Eingriffe zum Ausdruck. Hervorzuheben ist auch der integrierende Charakter der Regelungen, die zu einer Standardisierung der vielfältigen internationalen Naturschutzregelungen und entsprechenden Schutzkategorien innerhalb der Europäischen Union führen. Die Integration der Vogelschutzrichtlinie und der während ihrer Laufzeit ausgewiesenen Schutzgebiete in die FFH-Richtlinie ist als erster Schritt in diese Richtung zu sehen.

105. Die für die Umsetzung der FFH-Richtlinie notwendige Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes ist bislang nicht erfolgt (SRU, 1996, Abschn. 2.3.1). Das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das die künftige Umsetzung der FFH-Richtlinie naturschutzfachlich begleitet, schlägt eine Präzisierung der eher allgemein gehaltenen Auswahlkriterien wie Repräsentativitätsgrad, relative Flächengröße, Erhaltungsgrad usw. vor. Nach SSYMANK (1994) wird das grobe natürliche Bezugssystem der fünf biogeographischen Regionen für die Phase der nationalen Gebietsbewertung als unzureichend erachtet. Für Deutschland wird eine Gliederung in 69 Haupteinheiten vorgeschlagen. Die Landesämter für Naturschutz haben zusammen mit dem Bundesamt für Naturschutz eine Flächenvorauswahl getroffen. Danach kommen für die einzelnen Bundesländer etwa 50 bis 250 Flächen in Betracht, die zwischen 1,5 % und 15 %, in einem Fall bis 30 %, der Landesfläche umfassen. Daraus ergibt sich die besondere Bedeutung der FFH-Richtlinie für eine moderne Schutzgebietskonzeption.

106. Angesichts des Mangels an vergleichbaren, relevanten und belastbaren Daten zur Umwelt in der Europäischen Union wurde zwischen 1985 und 1990 das CORINE-Programm (**Co**ordination de l'**In**formation sur l'**E**nvironnement) mit der Zielsetzung aufgelegt, Informationen zu gewinnen, fachliche Initiativen zu koordinieren und Daten zu beschaffen. Das CORINE-Biotop-Projekt inventarisiert die aus europäischer Sicht ökologisch wertvollsten Biotope in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Voraussetzung für die Aufstellung der CORINE-Biotop-Datenbank ist die Vernetzung aller für den Naturschutz wichtigen Informationsquellen und fachlich qualifizierten Organe unter einheitlichen Bedingungen (vgl. WASCHER, 1993).

In Deutschland sind die Länder für die Datenbeschaffung zuständig. Die Aufgabe der bundesweiten Koordinierung und der zusammenfassenden Gebietserhebung fällt in das Aufgabengebiet des Bundesamt für Naturschutz. Die bisher etwa 1200 Meldungen umfassen schutzwürdige und geschützte Gebiete mit zentral gespeicherten, komplexen und vergleichbaren Gebietsdaten. Diese werden in einer Übersichtskarte der schutzwürdigen Landschaften und Ökosysteme in Deutschland im Rahmen des EU-CORINE-Programms dargestellt. Eine weitere Zielsetzung ist die Aufstellung einer offenen Liste für die Auswahl der gesamtstaatlich repräsentativen Fördergebiete (NONNEN et al., 1994).

107. Der Umweltrat hat bereits mehrfach darauf aufmerksam gemacht, daß er den Aufbau einer erweiterten integrierenden Umweltbeobachtung für unverzichtbar hält (SRU, 1991; SRU, 1994, Abschn. 2.2.1 und Tz. 562). Bestehende sektorale Beobachtungsnetze müssen dabei vervollständigt, harmonisiert und zusammengeführt und durch eine ökosystemar orientierte Umweltbeobachtung ergänzt werden. Die Ergebnisse der Umweltbeobachtung sollten in Umweltinformationssysteme münden und als Grundlage für die Umweltberichterstattung dienen (vgl. SRU, 1996, Abschn. 2.3.1).

Naturschutzgebiete

108. Bereits 1987 hat der Umweltrat in seinem Umweltgutachten (SRU, 1988, Tz. 441 ff.) die begrenzten Möglichkeiten des Schutzes von Arten und Lebensräumen in Naturschutzgebieten beklagt. Im Umweltgutachten 1994 mußten Kritik und Forderungen wiederholt werden (SRU, 1994, Tz. 461 ff.). Den Zustand der deutschen Naturschutzgebiete analysieren HAARMANN und PRETSCHER (1993):

- Die Größe der meisten Naturschutzgebiete ist völlig unbefriedigend. Kleine Gebiete mit isoliertem Insel-Charakter überwiegen, insbesondere bei Neuausweisungen. Fast die Hälfte (47 %) ist kleiner als 20 ha.
- Es gibt kaum ein Naturschutzgebiet, in dem ein wirklicher Vollschutz gewährleistet wird. Ca. 80 % der untersuchten Gebiete zeigen deutlich sichtbare Spuren anthropogener Eingriffe, allen voran Beeinträchtigungen aufgrund von Freizeit- und Erholungsnutzung. Naturschutzgebiete zum Schutz natürlicher und naturnaher Wälder werden durch forstwirtschaftliche Nutzung in starkem Maße negativ beeinflußt, wie etwa durch Anpflanzung standortfremder, nichtheimischer Baumarten, Holzeinschlag, Wegebau usw. Die Qualität der Moor-Naturschutzgebiete nimmt aufgrund von Eingriffen in den Wasserhaushalt (Entwässerung durch Gräben oder Vorfluter) ständig ab. Neben diesen sehr ausgeprägten, direkt sichtbaren Beeinträchtigungen ist vor allem die schleichende Gefahr durch Schadstoff- und Nährstoffeinträge lokaler und globaler Herkunft (SRU, 1994, Abschn. 2.4.1) hervorzuheben, die im einzelnen kaum quantifizierbar sind, in ihrer Summe aber einen bedeutenden Beeinträchtigungsfaktor darstellen.
- Eine mangelhafte oder gar fehlende Pflege gefährdet in erster Linie diejenigen Naturschutzgebiete, deren Schutzwürdigkeit von traditioneller extensiver Nutzung abhängig ist. Über die Hälfte der untersuchten Gebiete dieses Typs (u. a. artenreiche Magerrasen) mußten als nicht ausreichend gepflegt eingestuft werden.

Der Zustand von rund 20 % der Naturschutzgebiete wird als schlecht eingestuft; die Mehrzahl aller Naturschutzgebiete ist bereits mäßig beeinträchtigt. Die Gewährleistung der erforderlichen Lebensbedingungen für viele der in den Schutzgebieten lebenden Tiere und Pflanzen wird immer schwieriger. Beispielsweise sind ausreichend große und stabile Populationen, Ruhe, Ungestörtheit und notwendige Standort- und Lebensraumqualitäten nur noch teilweise oder gar nicht mehr vorhanden. Somit ist die Verwirklichung der Schutzziele gefährdet; zum Teil sind sie bereits kaum mehr zu erfüllen. Der zunehmenden Entwertung vorhandener deutscher Naturschutzgebiete kann auch nicht allein durch die Neuausweisung von durchschnittlich 200 Naturschutzgebieten pro Jahr in den alten Bundesländern begegnet werden. Letzteres ist vorrangig als quantitativer Erfolg zu werten, ist qualitativ aber weitgehend in Frage zu stellen. Die Standards für die Größe der Gebiete, für Natürlichkeit, Vollständigkeit und Schutzwürdigkeit sinken angesichts der allgemein festzustellenden Verarmung und Nivellierung von Natur und Landschaft zusehends.

Die wesentlichen Gründe für den unvollkommenen Schutz in Naturschutzgebieten sind in den unzureichenden gesetzlichen, administrativen und politisch-konzeptionellen Grundlagen zu sehen. Nutzungsbeschränkungen sind nicht immer in erforderlichem Umfang, Nutzungsverbote nur in wenigen Fällen durchsetzbar. Schädliche Randeinwirkungen sind wegen fehlender Pufferzonen und zu kleiner Schutzgebiete nicht auszuschließen. In der Praxis haben die Naturschutzbelange bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen selbst in Naturschutzgebieten und in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft oft das Nachsehen.

109. Die Naturschutzverwaltung muß für eine langfristig angelegte, periodisch wiederholte und inhaltlich umfassend konzipierte Situationsanalyse (Monitoring), für eine Effizienzkontrolle zur Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen in den Naturschutzgebieten sowie für eine Kontrolle der Schutzanordnungen sowohl personell als auch finanziell adäquat ausgestattet sein. Besucherlenkung, Naturschutzwacht und Öffentlichkeitsarbeit könnten die Akzeptanz bei Nutzern und Besuchern für die Schutzziele erhöhen. Aus ihrer jetzigen Situation heraus können die Naturschutzinstitutionen solche Aufgaben nur unzureichend erfüllen.

110. Naturschutzgebiete sollten nach Ansicht des Umweltrates als Kernbereiche des Schutzes der biologischen Vielfalt dienen und in eine umfassende, flächendeckende Planung für Natur- und Umweltschutz integriert werden. Dies setzt die Sicherung der Naturschutzgebiete als Flächen höchster Schutzintensität in einem repräsentativen, integrierten Schutzflächensystem (Biotopverbundsystem) mit der Gewährleistung einer ausreichenden Repräsentativität und Verteilung sowie die kurzfristige Verbesserung der Situation und Qualität jedes einzelnen Naturschutzgebietes voraus. Mit der raschen Umsetzung der FFH-Richtlinie sollte dieses Naturschutzziel verwirklicht werden.

111. Die verstärkte Ausweisung vieler, eher kleiner und geringwertiger Naturschutzgebiete erscheint dem Umweltrat als ein – aus der Perspektive gegenläufiger Wirtschafts- und Eigentumsinteressen – „angenehm wirkungsloser" politischer Kunstgriff (BAUER et al., 1995). Das Erfordernis des Schutzes von Naturhaushalt und Umweltfunktionen in der Fläche deckt sich bis heute kaum mit individuellen Präferenzen und Zielen von Flächennutzern und Flächeneigentümern. Hierin liegt letztlich die schwache politische Durchsetzungskraft und die auffallende Zurückhaltung politischer Entscheidungsträger aller Ebenen zur politisch-konzeptionellen Einbeziehung von Umweltzielen in das Politiksystem begründet. Breiten gesellschaftlichen Kreisen, deren Umweltverhalten sich im wesentlichen auf verbale Bekundungen reduziert, ist die fleißige Ausweisung von Schutzgebieten politisch gut zu verkaufen, selbst gegenüber Naturschutzinteressenvertretern kann auf eine entsprechende „Erfolgsbilanz" verwiesen wer-

den. Gleichzeitig kommt dieser Naturschutzpolitik aus politisch-strategischer Sicht zugute, daß insgesamt keine spürbaren, politisch brisanten Auswirkungen zu erwarten sind, vor allem im Vergleich zu einem flächendeckenden und damit eher schmerzhaften Ressourcenschutz. In der politischen Auseinandersetzung wird diese Ambivalenz – vorzeigbare Erfolge bei gleichzeitiger relativer Wirkungslosigkeit – je nach Klientel entsprechend ausgenutzt.

Nationalparke

112. Nationalparke heben sich nach § 14 BNatSchG deutlich von anderen Schutzkategorien ab, da sie Landschaften fordern, die „sich in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflußten Zustand befinden". Da kaum noch Naturlandschaften in Deutschland existieren, können die internationalen Standards (IUCN-Richtwerte) nur schwer erfüllt werden. Als Mindeststandards sind daher zu fordern, daß der überwiegende Teil der Nationalparke die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllt und ein Mindestflächenanteil von 50 % ohne Nutzung (Naturentwicklungsgebiet) etabliert wird. Um das Umweltqualitätsziel 5 % Naturentwicklungsgebiete bezogen auf die Fläche Deutschlands zu realisieren (SRU, 1994, Tz. 466), sind weitere Nationalparke auszuweisen. Des weiteren sollten Probleme wie die fehlende Bundeskompetenz bei Nationalparken gelöst sowie die unbefriedigende Personalausstattung behoben werden.

Biosphärenreservate

113. Biosphärenreservate sind laut Definition der Ständigen Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland (1995) großflächige, repräsentative Ausschnitte von Natur- und Kulturlandschaften, die zum überwiegenden Teil ihrer Fläche unter gesetzlichem Schutz stehen. Gemeinsam mit den hier lebenden und wirtschaftenden Menschen werden beispielhaft Konzepte zu Schutz, Pflege und Entwicklung erarbeitet und umgesetzt. Biosphärenreservate dienen auch der Umweltforschung, der Umweltbeobachtung und der Umweltbildung. Abgestuft nach dem Einfluß menschlicher Tätigkeit gliedern sie sich in eine Kernzone, eine Pflegezone und eine Entwicklungszone. Seit der Anerkennung der ersten Biosphärenreservate durch die UNESCO im Jahre 1976 haben diese einen zentralen, integrierenden Stellenwert innerhalb des Programms „Man and the Biosphere" der UN-Organisation eingenommen (vgl. ERDMANN und NAUBER, 1995). Schwerpunkt ist die Errichtung eines globalen Netzes von Biosphärenreservaten, das die Ökosystemtypen und die biogeographischen Einheiten der Erde umfaßt. In Deutschland gibt es derzeit 12 Biosphärenreservate. Mit einer Gesamtfläche von fast 12 000 km^2 umfassen sie ca. 3,3 % der Fläche Deutschlands (Stand 10. November 1992; ERDMANN und NAUBER, 1995).

Hohe Flächenanteile der Entwicklungszonen in den terrestrischen Biosphärenreservaten machen deutlich, daß es sich in Deutschland in der Mehrzahl um Kulturlandschaften handelt, für deren Schutz, Pflege und Entwicklung die Nutzung eine Schlüsselfunktion einnimmt. Notwendig sind daher Nutzungen, die sowohl wirtschaftlich und sozial als auch ökologisch tragfähig sind. Die konkreten Entwicklungsziele hängen dabei von den naturräumlichen Bedingungen und der sozioökonomischen Situation des jeweiligen Biosphärenreservats und seiner Bevölkerung ab. Die gleichzeitige Umsetzung von Schutz- und Nutzungsinteressen erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen einheimischer Bevölkerung, Landnutzern, Verwaltung und Entscheidungsträgern der öffentlichen Bereiche beim Management des Biosphärenreservats. Nur so können umfassende Konzepte entwickelt und umgesetzt werden, die als Modelle auch auf Gebiete außerhalb der Biosphärenreservate übertragen werden können (Modellfunktion).

114. Die Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland (1995) hat entsprechende Leitlinien erarbeitet, mit deren Hilfe zukünftig versucht werden soll, die dargelegten Aufgaben der Biosphärenreservate einheitlich zu regeln. Hiernach ist es erforderlich, den deutschen Biosphärenreservaten einen gesicherten Rechtsstatus zu verschaffen. Als eigenständige Schutzkategorie sind sie bislang nur in den Naturschutzgesetzen der fünf neuen Bundesländer vertreten. In den Koalitionsvereinbarungen der Bundesregierung von 1990 wurde bereits festgelegt, diese Schutzkategorie für großflächige Natur- und Kulturlandschaften in das zur Novellierung anstehende Bundesnaturschutzgesetz aufzunehmen, doch steht diese Überarbeitung und Rechtsetzung weiterhin aus. Ohne eine rechtliche Verankerung im Bundesnaturschutzgesetz als Rahmengesetz ist allerdings auch der Rechtsstatus selbst derjenigen Biosphärenreservate mit Unsicherheit behaftet, die durch Landesnaturschutzgesetze geschützt sind (SRU, 1996, Abschn. 2.3.1).

115. Die bislang fast ausschließlich als Biosphärenreservate und als Naturparke in den neuen Bundesländern ausgewiesenen Natur- und Kulturlandschaften sind noch weitgehend intakt und meist von nationaler, zum Teil auch von internationaler Bedeutung. In solchen Gebieten ist eine ökologisch orientierte Regionalwirtschaft verständlicherweise leichter zu initiieren, wenn sich diese zu einem Großteil auf den Fremdenverkehrssektor im Sinne des sanften Tourismus, für den zudem eine zunehmende Nachfrage zu verzeichnen ist, als Wertschöpfungsgrundlage stützen kann. Um aber auch Modelle für stärker anthropogen geprägte, intensiv genutzte und dicht besiedelte Räume im Hinblick auf eine dauerhaft-umweltgerechte, ressourcenschonende Entwicklung erproben zu können, müssen nach Ansicht des Umweltrates unter dem Auswahlkriterium der Repräsentativität künftig auch Gebiete mit diesen Merkmalen ausgewiesen werden. Andererseits darf die Ausweisung weiterer Biosphärenreservate in bereits repräsentierten Naturräumen nicht zu einer Inflation bei dieser Schutzgebietskategorie führen. Damit Biosphärenreservate nicht zum begehrten Aushängeschild ohne entsprechende Verpflichtungen für die Verantwortlichen degradiert werden, ist es des weiteren zweckmäßig, die ausgewiesenen Gebiete zeitlich begrenzt anzuerkennen und eine erneute Anerken-

nung von einer Evaluierung der bisherigen Maßnahmen abhängig zu machen.

116. Rahmenkonzepte als fachliche Planung zu Schutz, Pflege und Entwicklung werden zur Zeit in allen Biosphärenreservaten ausgearbeitet. Bei der Integration in die Landes- und Regionalplanung sowie in die kommunale Landschafts- und Flächennutzungsplanung bestehen allerdings noch erhebliche Defizite. Erforderlich ist die Aufstellung von Landschafts- und Flächennutzungsplänen in Abstimmung mit den Verwaltungen der Biosphärenreservate, wozu allerdings gleichzeitig die administrativ-rechtliche Stellung der Verwaltungen gestärkt (Mitspracherecht als Träger öffentlicher Belange) und die Ausstattung insgesamt verbessert werden muß. Zur Unterstützung sind Beiräte beziehungsweise Kuratorien als Interessenvertretung gesellschaftlich relevanter Kräfte sowie Fördervereine wichtige Elemente.

117. Die Durchführung von Forschung und ökologischer Umweltbeobachtung als wichtige Aufgabe von Biosphärenreservaten erfordert eine einheitliche, harmonisierte Datenbasis auf ökosystemarer Grundlage. Nur so ist horizontale (zwischen den einzelnen Biosphärenreservaten) und vertikale (zwischen Biosphärenreservaten und anderen Programmen wie CORINE, LANIS, GRID) Vernetzung möglich. Mit dem Aufbau eines bundesweiten Geographischen Informationssystems (GIS) in fast allen Biosphärenreservaten steht zukünftig ein Hilfsmittel für die Verarbeitung und kartographische Darstellung flächenbezogener Daten zur Verfügung, das auch deren Abruf, Verknüpfung, Überlagerung und Aktualisierung erleichtert. Die Kartierung der Ökosysteme aus CIR-Luftbildern liegt bislang nur für wenige Biosphärenreservate flächendeckend vor. Die Erhebung und Digitalisierung der Daten verläuft schleppend und beschränkt sich auf Teilbereiche. Der Grund dafür ist in der unzureichenden personellen Ausstattung der Biosphärenreservate im Aufgabenbereich Forschung und ökologische Umweltbeobachtung zu suchen. Aus dem gleichen Grund sind bis jetzt auch erhebliche Handlungsdefizite in den Aufgabenbereichen Umweltbildung, Öffentlichkeitsarbeit und internationale Zusammenarbeit festzustellen.

Diese Defizite gilt es zu beheben, um den Erfolg von Biosphärenreservaten sicherzustellen und die Akzeptanz für diese neue Schutzgebietskategorie zu stärken. Erst dann kann tatsächlich von einer Modellfunktion gesprochen werden. Wertvolle Naturschutzflächen liegen nicht isoliert in der Landschaft, wo sie unmittelbar von negativen Randeffekten beeinträchtigt werden, sondern müssen durch Pufferzonen abgeschirmt werden. Schutz, Pflege und wirtschaftliche Entwicklung stehen über einen Nutzungsgradienten miteinander in Verbindung. Der wirtschaftende Mensch wird bewußt und aktiv gefordert, an der Gestaltung seiner Umwelt im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung mitzuarbeiten. Biosphärenreservate sind deshalb nicht nur Großschutzgebiete des Naturschutzes, sondern auch Instrumente einer dauerhaft-umweltgerechten Regionalentwicklung (vgl. KAETHER, 1994). Eine solche komplexe Konzeption wurde bisher in größerem Rahmen noch nicht erprobt. Insofern fehlen noch Untersuchungen und Ergebnisse über die wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen und über deren gleichzeitige Relevanz für den Naturschutz und die Regionalentwicklung sowie die tatsächliche Übertragbarkeit auf andere Räume.

Landschaftsschutzgebiete

118. Die Schutzkategorie Landschaftsschutzgebiet soll gestärkt und ihrem ursprünglichen Inhalt entsprechend auf den großräumigen Schutz und die Entwicklung von Kulturlandschaften ausgerichtet werden. Hiermit bieten sich Schutzmöglichkeiten, wie sie von keiner anderen Schutzkategorie übernommen werden können; allerdings müssen die erheblichen Vollzugsdefizite im praktischen Umgang mit Landschaftsschutzgebieten beseitigt werden. Differenzierte Schutzzweckformulierungen und Beschreibungen des Gebietscharakters in aktuellen Schutzgebietsverordnungen sind wesentliche Voraussetzung für einen wirksamen Landschaftsschutz; dies schließt auch die auf den Schutzzweck bezogenen Verbote, Erlaubnisvorbehalte oder zulässigen Handlungen ein. Mit dem Instrument des Landschaftschutzgebietes kann die künftige Pflege und Entwicklung von Landschaften sowie die Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und auch die dauerhaft-umweltgerechte Nutzung von Landschaften angemessen berücksichtigt werden. Die betroffene Bevölkerung ist künftig in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Um alle Nutzungen von Natur und Landschaft gleichermaßen zu erfassen, ist die Berücksichtigung der Erholungs- und Freizeitnutzung bei der Schutzzweckformulierung erforderlich. Einer zu undifferenzierten Ausweisung der großflächigen Gebiete sollte durch Zonierungskonzepte mit teilflächenbezogener Formulierung von Schutzzwecken, Verboten und Erlaubnisvorbehalten entgegengesteuert werden. Ein solchermaßen weiterentwickeltes Landschaftsschutzgebiet vermag die traditionelle Trennung von Schutzgebieten und intensiv genutzten Gebieten zu überwinden und dient damit einem flächendeckenden Naturschutz.

Naturparke

119. Naturparke sollen gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz vornehmlich der Erholung dienen und erfüllen damit nicht die Erfordernisse eines zeitgemäßen Naturschutzes. Auch die verschiedenen vorliegenden Reformentwürfe geben bisher keine wesentlich verbesserte Neubestimmung dieser Schutzgebietskategorie vor. Der Verbleib der Schutzkategorie Naturpark im Bundesnaturschutzgesetz ist nur dann zielführend, wenn Naturschutzaufgaben ausdrücklich verankert werden. Die Naturparke der ostdeutschen Bundesländer beziehen weitgehend Schutz, Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung von Kulturlandschaften mit reichem Natur- und Kulturerbe ein; Naturschutzziele und Erholungsvorsorge sind hier mit einer umwelt- und naturverträglichen Landnutzung und einer dauerhaft-umweltgerechten Wirtschaftsentwicklung verbunden. Der Umweltrat hebt daher die Naturparke Ostdeutschlands, die

auch als „Naturparke neuer Prägung" bezeichnet werden, als Modell für die Weiterentwicklung des raumbezogenen Natur- und Landschaftsschutzes hervor. Allerdings hat der Umweltrat geprüft, inwieweit Naturparke „neuer Prägung" als qualifiziertes Landschaftsschutzgebiet mit entsprechender Schutzgebietsverordnung auszuweisen sind (SRU, 1996, Tz. 249). Da die „Naturparke neuer Prägung" weitgehend in den Naturschutzgesetzen der neuen Bundesländer rechtlich verankert und beispielhaft für die Weiterentwicklung einer Umsetzung integrierter Konzepte von Nutzung und Schutz der Landschaft unter einheitlicher Leitung sind, empfiehlt der Umweltrat, im Rahmen der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes eine stärkere auf Naturschutzinhalte ausgerichtete Inhaltsbestimmung der Naturparke durchzusetzen.

Erhaltung der biologischen Vielfalt und Flächenforderung des Naturschutzes

120. Bei der Erhaltung der biologischen Vielfalt sind Schutzanstrengungen auf prioritäre Gebiete nach FFH-Richtlinie zu konzentrieren. Der dann aber immer noch verbleibende Mangel beim Erhalt der biologischen Vielfalt muß durch besonderen Schutz, zum Beispiel nach § 20c BNatSchG, durch die Einrichtung eines Biotopverbundsystems, durch ergänzenden Teilschutz zum Beispiel in Trinkwasserschutzgebieten, durch Verringerung der Eingriffs- und Nutzungsintensität, das heißt durch Begrenzung der Stoff- und Energieeinträge, sowie durch kleinräumige Nutzungsdifferenzierung auf einem möglichst großen Teil der Gesamtfläche ausgeglichen werden. Eine systematische Erfassung regionsspezifischer Unterschiede des Potentials der biologischen Vielfalt (s. z. B. für Österreich ELLMAUER, 1994/95) ist erforderlich und sollte als Basis qualitativer und quantitativer Naturschutzforderungen in Form von regionalen Mindeststandards dienen, auch um eine Zentrierung von Maßnahmen und Ausgleichsleistungen in Regionen hoher biologischer Vielfalt sicherzustellen (vgl. Kap. 5.2).

121. Bereits in seinem Landwirtschaftsgutachten 1985 hat der Umweltrat die Einrichtung eines durchgängigen Biotopverbundsystems gefordert (SRU, 1985, Abschn. 5.2.2) und in diesem Zusammenhang die Flächenforderungen des Naturschutzes für den agrarischen Bereich konkretisiert. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Ländern kann dies allerdings keine auf Bundesebene zu erfüllende raumordnerische Aufgabe sein. Vielmehr können Biotopverbundsysteme nur von den Ländern und dann letztlich nur aus den Regionen heraus aufgebaut werden. Die Vorrangflächen des Naturschutzes in überwiegend landwirtschaftlich genutzten Räumen sollen 20 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche beziehungsweise 10 % der Gesamtfläche Deutschlands einnehmen. Der Umweltrat hat diese pauschale Forderung als Mindestanforderung bezeichnet und nach Landschaftsräumen und Naturausstattung weiter differenziert: „Diese 10 % sind ein Durchschnitt, der in den verschiedenen Naturräumen und Agrargebieten variiert und von 5 % bis über 20 % schwanken kann" (SRU, 1985, Tz. 1218). Die weitere Differenzierung der Flächenforderung sollte sich an dem regional vorhandenen Potential der Vielfalt von Arten und Lebensräumen orientieren.

Eine vergleichbare Flächenforderung sieht für den forstlich genutzten Bereich ein Waldbiotopverbundsystem vor, bestehend aus 5 % Totalreservaten, 10 % naturnahen Naturschutz-Vorrangflächen und 2 bis 4 % naturnahen Waldrändern (bezogen auf die Waldfläche) (BFANL, 1989). Der Umweltrat schließt sich dieser Forderung an.

122. Innerhalb eines integrierten Umwelt- und Naturschutzkonzeptes gilt es, neben dem Erhalt der Kulturlandschaft Flächen auch völlig von anthropogenen Einflüssen freizuhalten, auch wenn dies bei einer nahezu flächendeckenden Nutzung nur begrenzt möglich ist. Solche Naturentwicklungsgebiete dienen der eigenen Entwicklungsdynamik der Natur sowie dem Ressourcen- und Prozeßschutz. Dabei sind sowohl die letzten Reste von Landschaft, die weitestgehend ohne menschliche Nutzung geblieben sind, zu schützen als auch ausgewählte Räume der natürlichen Sukzession zu überlassen, zum Beispiel ehemalige Truppenübungsplätze oder alte, bisher nicht rekultivierte Bergbaufolgelandschaften. Etwa 5 % der Landesfläche sollte als Naturentwicklungsgebiet geschützt werden (SRU, 1994, Tz. 466), wobei der Flächenanteil in besonders schutzwürdigen Regionen auch deutlich höher sein sollte (z. B. Wattenmeer, Alpen, Flußökosysteme, naturnahe Wälder).

2.3.3 Zur Landschaftsplanung

123. Bezüglich der Wirksamkeit und Effizienz der Landschaftsplanung besteht trotz gradueller Unterschiede in den einzelnen Fachpositionen allgemeiner Konsens darüber, daß Ansprüche und Erwartungen gegenüber der Landschaftsplanung einerseits und Wirklichkeit der Landschafts- und Naturentwicklung andererseits stark auseinanderklaffen (vgl. HÜBLER, 1988; SRU, 1988, Abschn. 2.1.4). Allerdings treten wegen der unterschiedlichen Ausformungen in den einzelnen Bundesländern, wie bei der Regionalplanung, Probleme bei der Bewertung der Landschaftsplanung auf. „Die" Landschaftsplanung gibt es nicht. Folglich werden Begriffe, Ziele und Instrumente (z. B. Pläne oder Planzeichen) unterschiedlich verwendet. Auch die operativen Ziele unterscheiden sich je nach den institutionellen Bedingungen in den Ländern (z. B. Zuständigkeiten) wesentlich (MERIAN und WINKELBRANDT, 1993; HÜBLER, 1988).

124. Die Landschaftsplanung hat im wesentlichen Aufgaben bei der Beschaffung und Bereitstellung von Informationen über den Zustand von Natur und Landschaft und ihrer Nutzungsfähigkeit sowie bei der Formulierung landschaftsbezogener Entwicklungsziele und der Darstellung notwendiger Maßnahmen zu erfüllen (vgl. KIEMSTEDT, 1992; KIEMSTEDT et al., 1990). Zur Umsetzung von landschaftsplanerischen Zielen, Erfordernissen und Maßnahmen kommen Pläne, Satzungen und Schutzgebietsausweisungen (sog. „harte" Instrumente) sowie Förderprogramme (sog. „weiche" Instrumente) in Betracht. Das naturschutzrechtliche Instrumentarium allein

reicht nicht aus und muß deshalb um Instrumentarien aus anderen Fachplanungsbereichen (z.B. Verkehr, Landwirtschaft und Bauleitplanung) ergänzt werden. Entscheidend für die Umsetzung von Landschaftsplänen ist, ob, in welcher Art und in welchem Umfang überhaupt landschaftsplanerische Aussagen bei anderen Planungen und Stellungnahmen übernommen und berücksichtigt werden.

125. Ungenügende personelle, finanzielle und sachliche Ausstattung der für die Landschaftsplanung zuständigen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden und eine nicht den neuen Anforderungen und Notwendigkeiten angepaßte Honorarordnung der freiberuflichen Landschaftsplaner sind Gründe für die ungenügende Wirksamkeit der Landschaftsplanung. Hinzu kommt, daß die Landschaftsplanung den relevanten Entscheidungsträgern in den Kommunen und den Fachplanungen politisch nur schwer vermittelbar ist. Mit mangelnder Akzeptanz und Transparenz der Landschaftsplanung fehlt häufig auch der politische Wille, die in der Diskussion befindlichen Ziele und Maßnahmen umzusetzen. Politische Einflüsse, lokaler Interessendruck sowie die gesetzliche Vorrangstellung anderer Fachplanungsbehörden und die Konfliktvermeidung mit anderen öffentlichen Planungsabsichten schränken des weiteren die Anwendung ein (BARTELHEIMER und COPAK, 1989). Landschaftsplanung ist in ihrer Ausführung und Umsetzung wesentlich auf argumentative Überzeugungskraft, Kooperationsbereitschaft und Akzeptanz der politischen Gremien, anderer Fachbehörden und der Planungsbetroffenen angewiesen. Der Rückzug der Landschaftsplanung auf die Arten- und Biotopschutzplanung und teilweise auf die Erholungsplanung zu Lasten der Querschnittsorientierung ist unter anderem eine Folge der verwaltungsstrukturellen Kompetenzaufteilung und des Bestrebens, Konflikte mit anderen Kompetenzträgern zu vermeiden (HOPPENSTEDT, 1994 a).

126. Eine Reihe der auf die Landschaft einwirkenden Gesetze (z. B. Baugesetzbuch, Flurbereinigungsgesetz, Bundesfernstraßengesetz) werden weitgehend bundeseinheitlich vollzogen, die Fachplanungen sind deshalb in einer stärkeren institutionellen Stellung und erschweren – ähnlich wie bei der Regionalplanung – in erheblichem Maße die Implementation der Landschaftspläne.

127. Steuerungs- und Umsetzungsdefizite der Landschaftsplanung zeigen sich schon im Rahmen der Planaufstellung. Bei der Aufstellung der Landschaftspläne wird ein zu großes Augenmerk auf die Analyse und Bewertung der Landschaft in Form von umfangreichen Bestandserhebungen, Kartierungen und Biotoperfassungen gelegt. Dabei bleiben für die eigentliche Planung, insbesondere bezüglich Zieldiskussion, und Umsetzung, kaum Zeit und Ressourcen verfügbar. Auch wenn der Schwerpunkt bei der Bestandsaufnahme liegt, werden hierbei methodische Defizite festgestellt. Während das Naturschutzpotential im engeren Sinne vertieft erfaßt wird, werden die Ermittlung und ökologische Bewertung der Landschaftspotentiale im Hinblick auf das nachfolgende Aufzeigen der Nutzungsfähigkeit und der Grenzen der Belastbarkeit der natürlichen Ressourcen eines Gebietes häufig nur ungenügend bearbeitet. Die Sicherung der Regenerationsfähigkeit und Regulationsfähigkeit der abiotischen Faktoren des Naturhaushaltes – Boden, Wasser, Luft und Klima – als Fachaufgabe der Landschaftsplanung wird dadurch nur unzureichend gewährleistet. Gründe für die unvollständige Ermittlung der Landschaftspotentiale und des ungenügenden Aufzeigens der Belastungsfähigkeit des Naturhaushaltes liegen darin, daß die Bewertungsverfahren zu zeit- und kostenaufwendig sind (LASCHKOLLNIGG, 1990).

128. Ökologische Belange beziehungsweise die Anliegen der Landschaftsplanung werden in sozialen und nicht in ökologischen Systemen umgesetzt, wobei aber soziale beziehungsweise sozioökonomische Belange bislang, wenn überhaupt, in landschaftsplanerischen Konzepten und in Verfahren der Planaufstellung nur am Rande behandelt werden. Die Einbindung sozialer und verhaltensrelevanter Gesichtspunkte wird zukünftig entscheidend für die Akzeptanz und damit die Umsetzung von landschaftsplanerischen Konzepten in Kulturlandschaften sein (LUZ, 1994).

Umsetzungserfolge von landschaftsplanerischen Konzepten im Landwirtschaftsbereich beruhen häufig auf dem Einsatz freier Büros für Agrarberatung, von denen Ziele und Inhalte der Landschaftsplanung in die Sprache der Landnutzer übersetzt und die notwendige Sammlung einzelbetrieblicher Informationen vorgenommen werden (LUZ, 1994). Auch werden in der Flurbereinigungsplanung immer häufiger landschaftsplanerische Maßnahmen umgesetzt (HOFMANN-LOß, 1994).

129. In den Landschaftsplänen findet selten eine problemorientierte beziehungsweise konfliktorientierte Auseinandersetzung mit anderen Raumnutzungsansprüchen statt. Die Landschaftsplanung stellt weitgehend eine reaktive Planung dar und reagiert auf landschaftsökologische Defizite als Folge anderer Raumnutzungen (z. B. Flurbereinigung, Abgrabungen, Verkehr usw.), im wesentlichen mit nach den entsprechenden Gesetzen möglichen Festsetzungen (LUZ, 1994). Planungsvorgaben der anderen Fachplanungen werden überwiegend ohne Einschränkungen akzeptiert, womit sich die Landschaftsplanung bereits auf der Ebene der Zielsetzung entscheidender Freiheitsgrade selbst beraubt.

130. Eine umfassende Beteiligung betroffener und interessierter Bürger beziehungsweise Verbände und Vereine am Planungsprozeß ist nur in Ausnahmefällen gegeben. In dieser Hinsicht steht das Planungsverständnis und die Planungsmethodik der Landschaftsplanung hinter anderen Planungen erheblich zurück (vgl. z. B. Dorf- und Regionalentwicklung). Die konkreten Pläne sind darüber hinaus in ihrer Form und Aufmachung oft nicht genügend allgemeinverständlich. Partizipation kann aber nur durch verständliche und erfaßbare fachliche Aussagen der Planer erreicht werden.

131. Die praktische Landschaftsplanung ist darüber hinaus in der Regel durch eine zu lange Aufstellungsdauer der Pläne und damit verbunden durch ihr rasches inhaltliches Veralten gekennzeichnet (HÜB-

LER, 1988). Es mangelt an einer kontinuierlichen und obligatorischen Fortschreibung.

132. Ein weiteres Defizit der Landschaftsplanung ist das Fehlen von geeigneten eigenständigen Implementierungsinstrumenten. Entsprechend wird kein enger Ziel-Mittel-(Instrumenten-)Bezug hergestellt, und die Landschaftspläne werden meist nicht ergebnisorientiert aufgestellt. Es fehlen Angaben über die Fortschreibung der Pläne, die Adressaten beziehungsweise mögliche Träger von Maßnahmen, den Realisierungszeitraum sowie über die Kosten und möglichen Finanzierungsquellen (LASCHKOLLNIGG, 1990; BARTELHEIMER und COPAK, 1989; HÜBLER, 1988). Konsequenz dieser Defizite ist, daß viele Pläne zwar den wissenschaftlichen Ansprüchen genügen, aber wenig Aussicht auf Realisierung und auf Akzeptanz durch die Planungsbetroffenen haben. Dazu ist jedoch anzumerken, daß vor allem in der Vergangenheit oft die realen Möglichkeiten zur Umsetzung fehlten, weil den Kommunen entweder keine Mittel zur Verfügung standen oder sie diese nicht bereitstellen wollten und zudem erst in jüngster Zeit finanzielle Anreize der Länder in Form von Förderprogrammen (z. B. Landschaftspflegeprogramme) verstärkt angeboten werden.

133. Die Landschaftsplanung hat keine spezifische Klientel, die von ihren Maßnahmen ökonomisch profitiert, und im Prinzip dieselben Adressaten (Körperschaften, Grundstückseigentümer) wie die Raumplanung. Deshalb ist sie auch ähnlichen Umsetzungsdefiziten ausgesetzt wie die Raumplanung (HÜBLER, 1994). Landschaftsplanerische Anforderungen werden auf kommunaler Ebene häufig als „Verhinderungsplanung" bewertet. Einschränkungen bei der Siedlungsentwicklung und Gewerbeansiedlung können eine Verminderung von kommunalen Einnahmen zur Folge haben, das heißt, gegebenenfalls mit nachhaltigen Verzichtskosten verbunden sein. Darüber hinaus ist die Umsetzung von landschaftsplanerischen Maßnahmenvorschlägen selbst mit Kosten verbunden und mit den angestrebten Ergebnissen sind, mit Ausnahme von Gemeinden mit Erholungs- oder Tourismusschwerpunkt, keine Einnahmen zu erzielen. Dieser Zusammenhang muß als wesentlicher Bestimmungsgrund für die mangelnde Umsetzung und Wirksamkeit von Landschaftsplanung angesehen werden. In der fachlichen Auseinandersetzung um die Wirksamkeit der Landschaftsplanung wird er allenfalls am Rande aufgegriffen, während die Probleme der verschiedenen Integrationsstrategien der Landschaftsplanung in die räumliche Gesamtplanung und die verschiedenen Formen der Verbindlichkeit meist im Vordergrund stehen.

Nicht überall findet eine selbständige örtliche Landschaftsplanung statt. Zum Beispiel wird der Landschaftsplan in Bayern und Rheinland-Pfalz im Rahmen der Bauleitplanung erstellt (sog. Primärintegration) und zwar als eigenständiger Bestandteil. Diese Konstruktion wird vielfach kritisiert (RAMSAUER, 1993), weil die Gefahr besteht, daß nicht die Stärkung der Belange von Natur und Landschaft in den Mittelpunkt des Landschaftsplanes rückt. Es wird befürchtet, daß die Inhalte des Landschaftsplanes nur im Hinblick auf landschaftsplanerisches Abwägungsmaterial für die Bauleitplanung gesammelt werden. Demgegenüber wird in anderen Bundesländern ein selbständiger Landschaftsplan erarbeitet, dessen Inhalte vollständig (z.B. Hessen, Schleswig-Holstein) oder zum Teil (z.B. Baden-Württemberg, Saarland) in die Bauleitplanung einfließen (sog. Sekundärintegration). Verbindlichkeit erlangen die Darstellungen von Landschaftsplänen durch die förmliche Aufnahme im Rahmen der Aufstellung und/oder Änderung eines Bauleitplanes. Schließlich findet sich in Nordrhein-Westfalen das Modell einer völligen Verselbständigung der Landschaftsplanung, die nicht in die Bauleitplanung integriert ist. Diese Modelle werden wegen der Eigenständigkeit bei der Ermittlung der Planinhalte der sogenannten Primärintegration im allgemeinen vorgezogen.

134. Die Ansicht, daß in Landschaftsplänen, die keine eigene Verbindlichkeit haben oder die erst über Bauleitpläne Verbindlichkeit erlangen, keine durchsetzungsfähigen Handlungsanweisungen getroffen werden können, muß relativiert werden. Auch verbindliche Vorgaben gewährleisten nicht zwingend eine zielerfüllende Umsetzung. Immer wieder werden Strategien entwickelt, um den formal-rechtlichen Anforderungen zu genügen, ohne tatsächlich Maßnahmen, die zur Wirksamkeit eines Landschaftsplanes beitragen, ergreifen zu müssen. Des weiteren wird Landschaftsplanung unter den erläuterten Rahmenbedingungen immer ein konfliktreiches und damit unbequemes Unterfangen bleiben. Solange die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden einer ergebnisorientierten Landschaftsplanung entgegenstehen, wird allein über den Druck mit restriktiven Rechtsmitteln keine Verbesserung zu erreichen sein.

Inwiefern mit der eigenen Rechtsverbindlichkeit der Landschaftspläne in Nordrhein-Westfalen und in den Stadtstaaten bessere Ergebnisse erzielt wurden, kann ohne eine systematische Durchführung von Wirksamkeitsanalysen in der Landschaftsplanung nicht ausreichend beurteilt werden. Bisher liegen auch keine allgemeinen Hinweise vor, die auf eine wirksamere Landschaftsplanung in den betreffenden Bundesländern schließen lassen.

Eine Modifikation des gesetzlichen Stellenwertes und weiterer Ausdifferenzierungen der Regelungen zur Landschaftsplanung allein wird voraussichtlich weder bei den politischen Entscheidungsträgern noch bei den privaten Grundstückseigentümern eine bessere Umsetzung von landschaftsplanerischen Aussagen bewirken. Neben der Verbesserung der rechtlichen Zugriffsmöglichkeiten von Landschaftsplanung auf umweltrelevante Nutzungen müssen die Bemühungen vor allem auf die Akzeptanz und Attraktivität der landschaftsplanerischen Maßnahmenvorschläge gerichtet sein. Für den Nutzungskonflikt Naturschutz und Landwirtschaft sind bereits entsprechende Handlungsansätze in der Praxis getestet worden (vgl. KAULE et al., 1994).

135. Weitere Schwachpunkte der Landschaftsplanung sind die mangelnde Anwendung von Wirkungsprognosen, der Verzicht auf die Erarbeitung von alternativen Lösungsvarianten zur Konfliktmini-

mierung sowie die bisher fehlenden systematischen Wirkungskontrollen.

136. Von Freizeit und Erholung induzierte Belastungen von Natur und Landschaft werden zunehmend größer (z. B. vermehrte Störungen durch hohe Besucherdichte, erhöhte Flächeninanspruchnahme durch flächengebundene Freizeitaktivitäten), so daß teilweise sogar der Charakter der jeweiligen Erholungslandschaften selbst beeinträchtigt wird. Ursachen für die Steuerungsdefizite im Bereich der landschaftsbezogenen Erholung sind unter anderem Lücken in der Gesetzgebung und Defizite im Planungssystem. Beispielsweise gibt es für den Bereich „Freizeit und Erholung" keine eigene fachspezifische planerische Grundlage außerhalb der Landschaftsplanung. Dadurch sind innerfachliche Konflikte, die die Landschaftsplanung gegenüber anderen Planungen schwächen, vorprogrammiert.

137. Die örtliche Landschaftsplanung steht im umweltpolitischen Instrumentenkontext einigen neuen, allerdings bezogen auf Inhalte und Arbeitsschritte im wesentlichen deckungsgleichen Planungsinstrumenten gegenüber (u. a. Umweltverträglichkeitsprüfung, kommunale Umweltqualitätszielkonzepte). Die inhaltlichen Überschneidungen ergeben sich vor allem aus dem gleichen Bezugsobjekt der Planungen, obschon die Zielsetzungen sehr verschieden sein können. Länderadministrationen, Mittelbehörden und einzelne Kommunalverwaltungen arbeiten unterschiedlich koordiniert und intensiv an diesen Planungsinstrumenten.

Zum Beispiel ergeben sich zwischen den Arbeitsschritten der örtlichen Landschaftsplanung und der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) partielle Überschneidungen. Nach HOPPENSTEDT (1994b) entspricht eine UVP zur Bauleitplanung weitgehend dem inhaltlichen und methodischen Konzept einer querschnittsorientierten Landschaftsplanung. In der Praxis geht aber die planbezogene UVP inhaltlich – wie etwa in den Bereichen Luftreinhaltung und Lärmminderung – über die Landschaftsplanung hinaus.

Daneben fällt in der kommunalen Umweltpolitik besonders die enge Verwandtschaft der Landschaftsplanung zur sogenannten kommunalen UVP auf (vgl. RATH, 1992), insbesondere, weil die Hauptgegenstände der kommunalen UVP die Flächennutzungs- und Bebauungspläne sind (vgl. BÜCKER und SCHARF, 1994; KISTENMACHER, 1994). Bei einer Standortbestimmung dieser Instrumente wäre grundsätzlich eine Koordinierung beider Planungen angeraten, und zwar bevor sie sich zu sehr verselbständigt haben. Die Gefahren, die bei der Primärintegration in den Bebauungsplan drohen, scheinen bei einer Integration des Landschaftsplans in die UVP nicht so gravierend, da die Planungen hinsichtlich der Zielsetzung vielfach deckungsgleich sind. Gleichwohl sollte die Selbständigkeit der Landschaftsplanung erhalten bleiben. Landschaftsplanung ist im vorliegenden Kontext zwar „nur" eine Fachplanung neben anderen Fachplanungen; dennoch birgt sie wegen ihres Aufgabenspektrums und ihres Raumbezugs Merkmale einer integrierten Gesamtplanung in sich. Sie dient der Ermittlung des Ist-Zustandes von Natur und Landschaft, der Bestimmung der Entwicklungsziele und der Festlegung von geeigneten Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist als die frühzeitige, systematische, umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen von Maßnahmen und Planungen der kommunalen Verwaltung allerdings das umfassendere Instrument (vgl. Praxisbeispiele der kommunalen UVP in WÄCHTLER, 1992).

Auch bei der Definition von Zielen sind verschiedene Praxisentwicklungen neben der Landschaftsplanung zu erkennen. Durch die Einführung der UVP hat beispielsweise die Diskussion um die Formulierung von Umweltqualitätszielen und Umweltqualitätsstandards (Tz. 68 ff.) eine starke Dynamik erhalten (vgl. FÜRST, 1994). Diese Tendenz äußert sich derzeit in den zunehmenden Bestrebungen, kommunale Umweltqualitätszielkonzepte zu erstellen (vgl. DU BOIS, 1994). Die Steuerungsfunktion der Landschaftsplanung in der Kommunalpolitik wird dabei durch ein eigenes kommunales Umweltplanungssystem ersetzt.

138. Auch im Bereich der Fachplanungen sind mit der Landschaftsplanung verwandte Instrumente vorhanden. Ein wichtiger Bereich ist beispielsweise die zunehmende „Ökologisierung" der Flurbereinigungsplanung. Planungsmethodik und Planungsziele sind bei beiden Instrumenten oftmals dekkungsgleich. Der spezifische Vorteil der Flurbereinigung ist in ihren deutlich besseren Umsetzungsmitteln zu sehen, da ihr ein Zugriff auf die Eigentumsflächen beziehungsweise eine Neuverteilung der Eigentumsverhältnisse in der Fläche möglich ist. Eine umweltgerechte Nutzung und Pflege der Landschaft kann durch das Instrumentarium der Flurbereinigung allerdings ebensowenig sichergestellt werden wie durch die Landschaftsplanung.

139. Des weiteren greift die Raumordnung in Aufgaben- und Zuständigkeitsfelder der Landschaftsplanung ein. Ein Beispiel dafür ist die „Entschließung" der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) über den „Aufbau eines ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung". Dabei soll im regionalen Bezugsrahmen das anzustrebende Landschaftsstruktursystem bestimmt werden, wobei de facto Vorgaben für die Landschaftsrahmenplanung gemacht werden und die Aufgaben der Landschaftsplanung quasi auf die inhaltliche Ausgestaltung der Biotopverbundsysteme reduziert wird. Die MKRO fordert gar die Fachressorts auf, ihren Beitrag zum Aufbau des Biotopverbundes und dessen Realisierung zu leisten, und engt damit das Aufgabenfeld der Landschaftsplanung drastisch ein (HÜBLER, 1994, S. 34).

140. Der grobe Abriß zu den Verflechtungen von Landschaftsplanung und verwandten Instrumenten soll vor allem die vielfältigen Praxisentwicklungen zusätzlich zu den „klassischen" Naturschutzinstrumenten aufzeigen. Neben den unbestreitbar innovativen Potentialen dieser Systemvielfalt darf die dadurch bedingte Gefahr der „Marginalisierung" der politischen Durchsetzungskraft des Naturschutzes

nicht übersehen werden. Die teilweise verwirrende Vielfalt und mangelnde funktionale Ordnung der instrumentellen Ansätze in Naturschutz und Landespflege zu im Grundsatz sehr ähnlichen Problemstellungen führt bei politischen Entscheidungsträgern, „fachfremden" Behörden und Organisationen sowie den betroffenen Bürgern zunehmend zu Unverständnis.

141. Neben diesen allgemeinen Aspekten kann eine Tendenz hin zu fachplanungs- beziehungsweise projektbezogenen Instrumenten der Naturschutzpolitik nicht übersehen werden. Diese Entwicklung schwächt die dem Ansatz nach auf den Gesamtraum bezogene Landschaftsplanung. Beurteilt nach dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung bedeutet diese Entwicklung lediglich eine additive Betrachtung einzelner Umweltmedien sowie einzelner Auswirkungen von Umweltnutzungen, der räumlich-integrative beziehungsweise regionale Aspekt geht eher verloren. Dadurch wird die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und Dauerhaftigkeit der Landnutzung schwieriger beziehungsweise allgemein undurchsichtiger.

142. Mit Blick auf die Ausgestaltung eines möglichst effektiven Instrumentariums für die Naturschutzpolitik erscheint eine kurzfristige Weiterentwicklung der Landschaftsplanung möglich. Voraussetzung für die bessere Umsetzung der Ziele der Landschaftsplanung ist nicht der bessere Plan, sondern eine stärkere Nutzerorientierung, Kooperation sowie Projektbezogenheit. Das „Managen" von Natur und Landschaft (Organisation, Finanzierung und Durchführung von Landschaftspflege, Kompensation von Naturverbrauch) muß künftig gegenüber der Planaufstellung an Bedeutung gewinnen. Um eine erhöhte Akzeptanz landschaftsplanerischer Maßnahmen zu erreichen und damit die Durchsetzungschancen zu erhöhen, müssen landschaftsplanerische Konzepte durch eine konsequente Einbeziehung sozioökonomischer Kriterien in den Planungsprozeß und durch Übernahme von Projektsteuerung und Umsetzungskoordination instrumentell ergänzt werden. Planungsbetroffene, vor allem private Landnutzer, sollten verstärkt entscheidungsprozeßbegleitend beteiligt werden. Ansatzpunkte für die akzeptanzfördernde Umsetzung im Bereich der Landwirtschaft als einen der wichtigsten Adressaten sind zum Beispiel:

- die frühzeitige Beteiligung der Adressaten an den Entscheidungen, die Betreuung durch spezielle Berater bei den Agrarverwaltungen oder den Landrats- und Gemeindeverwaltungen sowie erhöhte materielle Anreize (LUZ, 1994, S. 63 f.),
- die Erweiterung der herkömmlichen Planungs- und Umsetzungsschritte durch eine Phase, in der kommunikative Bündelungsinstrumente wie zum Beispiel „Runde Tische" zur Projektsteuerung mit allen lokalen Akteuren eingerichtet werden, sowie
- die Mediation kooperativer Umsetzungsprozesse auf kommunaler Ebene.

Der Einsatz solcher Instrumente stellt eine zusätzliche Leistung dar, die in die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure aufgenommen und angemessen vergütet werden sollte (s. a. Tz. 125).

Voraussetzung für eine effektivere Umsetzung der Landschaftspläne ist weiterhin eine eindeutige Zielhierarchie und ein klarer Ziel-Mittel-Bezug. In den Landschaftsplänen sind Umsetzungsinstrumente darzustellen sowie Adressaten beziehungsweise Träger von Erfordernissen und Maßnahmen zu benennen. Die Landschaftsplanung sollte sich also neben der räumlichen Verortung der Maßnahmen um die möglichen Instrumente für die Umsetzung und die Finanzierung beziehungsweise den Realisierungszeitraum kümmern (vgl. HOFMANN-LOß, 1994).

143. Der methodische und inhaltliche Gegenstand der Landschaftsplanung sollte aus der verengten Betrachtungsweise des traditionellen Naturschutzes (Arten- und Biotopschutz) auf einen Naturhaushaltsschutz (gleichwertige Behandlung biotischer und abiotischer Schutzgüter und Berücksichtigung der Wechselwirkungen) erweitert werden. Der Landschaftsplan in seiner fachgutachterlichen Funktion sollte möglichst flexibel gehalten werden, das heißt, Bestandsaufnahme, Zustandsbeschreibung und -bewertung, Ziel- und Maßnahmenformulierung für konkrete Landschaften und Ökosysteme müssen als notwendige Grundlageninformationen der kommunalen Naturschutzpolitik aktuell vorliegen und verständlich vermittelt werden.

144. Die Aufstellungsdauer der Landschaftspläne sollte zugunsten der Erhöhung der Flexibilität der Landschaftsplanung verkürzt werden. Eine Standardisierung und Qualitätskontrolle der Landschaftsplanung und ihrer Planinhalte könnte zu einer Akzeptanzsteigerung bei anderen Planungsträgern und einer vereinfachten Integration und Übernahme durch die gesamträumliche Planung führen (vgl. u. a. ARL, 1994 c).

Auch müssen die Planungsverfahren insgesamt flexibilisiert werden, um sich ändernde Rahmenbedingungen in den laufenden Verfahren berücksichtigen zu können und die Planungsprozesse zu „öffnen". Dazu könnten Verwaltungsvorschriften, die die Überprüfung und Änderung von bereits genehmigten Planungen erleichtern, erlassen werden. Darüber hinaus kann eine vermehrte Durchführung von Wirksamkeitskontrollen dazu dienen, Maßnahmen zur Effektivierung der Landschaftsplanung zu entwickeln. Zur Beurteilung der Wirksamkeit kommunaler Landschaftsplanung liegen bereits erste methodische Ansätze vor (KIEMSTEDT et al., 1994). Entsprechende Ansätze sind auch auf anderen Ebenen der Landschaftsplanung zu entwickeln, systematisch anzuwenden und auszuwerten, zum Beispiel unter Rückgriff auf das Verzeichnis der Landschaftspläne und Landschaftsrahmenpläne in Deutschland beim Bundesamt für Naturschutz.

145. Landschaftsplanung und mit ihr in Teilbereichen verwandte Instrumente sollten durch einheitliche Rahmenvorgaben des Bundes konsistent ausgestaltet werden und auf den unteren Entscheidungs- und Planungsebenen (Region, Kommune) möglichst flexibel kombinierbar sein. Übergeordnete Ziele und Mindestinhalte sowie Gestaltungsmöglichkeiten und -prinzipien und vor allem Qualitätskriterien einer Planung sollen zentral und einheitlich vorgegeben

werden. Gleichzeitig sollten dezentrale Handlungsspielräume erweitert werden.

Die Landschaftsplanung muß von ihren Aufgaben her praktisch immer eine auf den ersten Blick restriktive Funktion einnehmen. Eine erhöhte Akzeptanz könnte sie erreichen, wenn sie verstärkt auf die zu erwartende Einengung beziehungsweise Entwertung der Handlungsspielräume einginge, die durch Umweltbeeinträchtigungen verursacht werden. Dazu sollte sie ihre Prognosefähigkeit verbessern, sich stärker als gesellschaftliche Planung begreifen und sich durch Beiträge zur Untersuchung der Umweltverträglichkeit von Gesamtplanungen (z. B. Bauleitpläne) und von Fachplanungen stärker auf eine grundsätzliche Beeinflussung der Raumnutzungen konzentrieren. Dazu sind von der örtlichen Landschaftsplanung beispielsweise die Aussagen zur Bewertung und Lösung von Umwelt- beziehungsweise Nutzungskonflikten so zu gestalten, daß sie in die Umweltverträglichkeitsprüfung auf kommunaler Ebene für den Bereich Natur und Landschaft integriert werden können. Darüber hinaus sollte angestrebt werden, daß die Landschaftsplanung für den Bereich Natur und Landschaft künftig handhabbare Bewertungsmaßstäbe (Umweltqualitätsziele und ökologische Eckwerte) für plan- und vorhabenbezogene Umweltverträglichkeitsprüfungen bereitstellt.

146. Alles in allem führt das neue, umsetzungs- beziehungsweise nutzerorientierte Planungsverständnis der Landschaftsplanung und anderer räumlicher Planungen dazu, daß parallel zur Aufstellung der formalen Pläne zunehmend Konzepte entwickelt werden, die die ökonomischen Bedürfnisse der Betroffenen (in den meisten Fällen Landwirte) mit den ökologischen Anforderungen der Landschaftsplanung sinnvoll verknüpfen. So können zum Beispiel flankierende Vermarktungskonzepte und -strategien entwickelt werden, die als Anreiz zur Extensivierung beziehungsweise Umstellung von Betrieben oder als Grundlage für Zusammenschlüsse ökologisch wirtschaftender Betriebe dienen können. Tourismuskonzepte können Kooperationen zwischen Landwirtschaft, Fremdenverkehr und Landschaftsplanung fördern, bei denen der Fremdenverkehr Bemühungen der Landwirte unterstützt, durch Bewirtschaftung die Kulturlandschaft als abwechslungsreiche Urlaubslandschaft zu erhalten (vgl. LUZ, 1994; POPP, 1993; SCHEMEL und UFER, 1993). Diese Strategie wird beispielsweise zunehmend in den Großschutzgebieten (s. Abschn. 2.3.2) verfolgt. Auch wird eine problembezogene Zusammenarbeit beziehungsweise Kooperation und Koordination zwischen Landschaftsplanung und Fremdenverkehrsplanung zur Erreichung eines landschafts- und umweltverträglichen Tourismus vermehrt angestrebt (BEHRENS-EGGE, 1993).

2.3.4 Probleme der Eingriffsregelung

147. Nach dem Bundesnaturschutzgesetz stellt die Eingriffsregelung von ihrem Anspruch her das wesentliche Instrument für einen auf die Gesamtfläche bezogenen Schutz von Natur und Landschaft dar. Diesem Anspruch wird die Eingriffsregelung aber nur in sehr begrenztem Umfang gerecht. Die Privilegierung der Landwirtschaft durch die sogenannte Landwirtschaftsklausel schränkt die Reichweite der Eingriffsregelung erheblich ein (s. a. Abschn. 2.4.3.3). Die räumliche Abstimmung von Eingriffen und Ausgleichs- beziehungsweise Ersatzmaßnahmen ist bisher unzureichend. In verdichtungsnahen Standorten wird eine ökologisch sinnvolle Abstimmung der Ersatzmaßnahmen aufgrund von Flächenknappheit zudem schwieriger. Mehrere unabhängig voneinander betrachtete Eingriffe können in ihrem kumulativen Zusammenwirken zu Umweltbelastungen führen, die in der projektgebundenen Betrachtungsebene nicht zutreffend bewertet werden (HOPPENSTEDT, 1994).

Die Wirksamkeit der Eingriffsregelung wird auch dadurch beeinträchtigt, daß deren ökonomische Implikationen konterkarierende Wirkung haben können. Flächen mit Artenreichtum und Biotopvielfalt verlieren aus der Sicht potentieller Nutzer beziehungsweise der Eigentümer (in der Hauptsache also Landwirte oder Kommunen) an Wert. Dies führt in der Praxis zu erheblicher Inkonsistenz mit den Zielen des Naturschutzes. Das Bestreben, auf Flächen keine schutzwürdigen Biotope entstehen zu lassen, ist unter Umständen groß. Bereits im Vorfeld einer möglichen Baugebietsausweisung wäre es ganz im Sinne von Flächeneigentümern, eine ökologisch wenig wertvoll eingestufte Nutzung anzustreben und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Strukturelemente und Landschaftsbestandteile zu beseitigen, um wertvolles Bauland mit geringen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen anbieten zu können. So sehr diese konterkarierende Wirkung der Eingriffsregelung auch auf der Hand liegt, darf man – nach bisherigen Erfahrungen – deren Ausmaß aber nicht überschätzen.

148. Ein grundsätzliches über die Eingriffsregelung nicht erfaßbares Problem ergibt sich aus der Entwicklungsdauer von Lebensräumen und deren regionalen Verteilung. Bei anhaltendem Nutzungsdruck und damit Eingriffsdruck über die Zeit findet eine schleichende Verschlechterung des Gesamtbestandes statt. Dies wird zusätzlich verschärft durch den Umstand, daß im Zeitraum der Wiederherstellung von Biotopstrukturen an einem Standort auch eine entsprechende naturschützerische Geringwertigkeit vorliegt. Diese Geringwertigkeit geht mit einer entsprechenden höheren Wertigkeit aus ökonomischer Nutzerbetrachtung einher. Entsprechend ist eine kontinuierliche Verschlechterung der Lebensräume besonders in Verdichtungsräumen mit vielfachem und eingriffsintensivem Nutzungsdruck auf die Fläche zu befürchten.

Auch können Eingriffe vielfach selbst mit aufwendiger Technik nicht rückgängig gemacht werden, und ein ökologischer Ausgleich ist oft nur begrenzt möglich. Der Umweltrat hält deshalb an der klaren Rangfolge Vermeidung vor Ausgleich vor Ersatz fest; eine Ausgleichsabgabe darf nur als „ultima ratio" zur Anwendung kommen, wenn sich andere Maßnahmen als unmöglich erweisen (vgl. auch SRU, 1994, Tz. 821).

149. Die Defizite bei der Erfolgskontrolle, der technischen Umsetzung und der ökologischen Wirksamkeit deuten auf einen erheblichen administrativen Aufwand hin (JEDICKE 1995). Nach PLACHTER (1995) liegen zur technischen Umsetzung und zur ökologischen Wirksamkeit von behördlicher Seite keine aussagekräftigen Informationen vor. Auch sind in der Praxis kaum Ansätze zur Erfolgskontrolle bekannt.

150. In einigen Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Hessen) soll der Vollzug der Eingriffregelung in der Bauleitplanung durch ein sogenanntes Öko-Konto verbessert werden. Hiernach sollen Kommunen zukünftig Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Vorgriff auf zu erwartende Eingriffe durchführen und mittels eines entsprechenden Öko-Kontos dokumentieren können. Bisher ist nicht absehbar, inwieweit eine Flexibilisierung notwendigerweise zu besseren Ergebnissen der Eingriffsregelung für Naturschutz und Landschaftspflege führt. Ebenso könnten sich die neuen Ansätze als Möglichkeit zur leichteren Überwindung der entwicklungshemmenden Seite dieses Naturschutzinstrumentes erweisen. Den Kommunen könnte hierdurch ein flexiblerer Weg zur Realisierung von Eingriffen eröffnet werden. Beim Öko-Konto-Konzept kommt es wesentlich darauf an, Verfahren, Inhalte und Methoden hinreichend konkret vorzugeben, um den angesprochenen Problemen zu begegnen (vgl. BITZ et al., 1994). Eine intensive wissenschaftliche Begleitforschung sollte die ersten Praxisanwendungen überprüfen. Insgesamt ergeben sich bei den methodisch-inhaltlichen Fragestellungen erhebliche Überschneidungen mit der Ausgestaltung finanzieller Anreizinstrumente. Die Frage, welche Maßnahmen, Aktivitäten und Ergebnisse auf einem Öko-Konto gutgeschrieben werden sollen, überschneidet sich zum Beispiel mit der Indikation der Umweltleistungen, die durch finanzielle Anreizprogramme gefördert werden. Auch die Problematik der notwendigen planerischen Vorbereitung (Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplan) zur räumlichen Koordination stellt sich beim Öko-Konto und bei Honorierungskonzepten in vergleichbarer Weise. Aufgrund dieser Unwägbarkeiten und Probleme bleibt abzuwarten, ob von der Öko-Konto-Erweiterung überhaupt eine Verbesserung für Naturschutz und Landschaftspflege in den Kommunen zu erwarten ist. Die Problematik der politischen Attraktivität und der Nimbus der „Verhinderungsplanung" wird durch diesen Ansatz jedenfalls nicht überwunden.

2.3.5 Empfehlungen zur Neuorientierung der raumbezogenen Naturschutzpolitik

151. Die bisherige Erfahrung lehrt, daß eine Naturschutzplanung, die sich ausschließlich auf eine Reparatur von Naturschäden konzentriert und marktwirtschaftliche Anreizstrukturen nicht für sich nutzbar macht, auf die Dauer geringen Einfluß hat. Erfolgreiche Naturschutzpolitik muß versuchen, die Rahmenbedingungen für privates Wirtschaften durch systematischen Einbau angemessener Anreize und Abschreckungen so zu verändern, daß die Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses weniger umwelt- und naturschädigend sind und damit eine nachsorgende Naturschutzpolitik weitestgehend überflüssig wird.

152. Bisherige Aufgabenverteilungen über die verschiedenen Planungsebenen bleiben auch bei Einführung marktlicher Instrumente notwendig. Die Vorstellung, daß sich Kommunen als „politische Unternehmen" zukünftig aus einem allgemeinen Katalog finanziell honorierter Umweltleistungen einen spezifischen Satz von Naturschutzinitiativen auswählen, läßt zwar eine höhere Effizienz für die einzelnen Maßnahmen gegenüber rein planerischer Sicherung erwarten, sie führt aber nicht zu der erforderlichen räumlichen Verteilung beziehungsweise Verzahnung der einzelnen kommunalen Naturschutzinitiativen. Der Biotopverbund oder erwünschte besondere Umweltqualitäten müssen zum Beispiel weiterhin über höhere Planungsebenen vorgezeichnet und räumlich koordiniert werden; Schutzgebiete sind dann entsprechend der naturräumlichen Vorgaben einzurichten.

153. Mit den Vorschlägen zur Einführung marktlicher Instrumente ist nach Ansicht des Umweltrates keine vollständige Substitution des Planungssystems und des ordnungsrechtlich geprägten Naturschutzinstrumentariums verbunden. Diese in der Fachdiskussion häufig anzutreffende Polarisierung zwischen beiden Strategien würde die konzeptionelle Weiterentwicklung der praktischen Naturschutzpolitik erheblich behindern. Das umweltplanerische Instrumentarium wird bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen Anreizinstrumente keinen Bedeutungsverlust erfahren. Vielmehr können die verschiedenen Planungsinstrumente damit ihre Wirksamkeit besser entfalten. Auch sind ordnungsrechtliche Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes, zum Beispiel beim Gebietsschutz (Abschn. 2.3.2), weiterhin wesentliche Grundlage zur Umsetzung der Naturschutzpolitik.

Aufgrund der finanziellen Anreize eines ökologisch erweiterten Finanzausgleiches (s. Kap. 2.6) ist zu erwarten, daß sich die Haltung der kommunalen Entscheidungsträger gegenüber Belangen und Planungen von Naturschutz und Landschaftspflege grundlegend ändert. Die bislang schwache Stellung der Naturschutzbelange als zentraler Bestimmungsgrund mangelnder Umsetzung würde entfallen. Wenn die Sicherung und Entwicklung der Umweltqualität auf der Fläche den Kommunen finanziell entlohnt wird, kann davon ausgegangen werden, daß die Gemeinden Landschaftspläne mit großem Eigeninteresse fördern werden. Gerade in ländlichen Gemeinden mit hohen Freiflächenanteilen und noch günstiger Ausstattung mit natürlichen Ressourcen könnten eigenständige Aktivitäten zur Planung und Sicherung dieser Qualitäten einen ähnlich hohen Stellenwert erlangen wie derzeit etwa die Planung und Ausweisung von Gewerbe- und Wohngebieten. Eine solche Entwicklung wäre für die Naturschutzplanung unbestreitbar als Bedeutungszuwachs einzuschätzen. Der vielfach beklagte Ziel-Mittel-Bezug in der Landschaftsplanung und die geforderte Umsetzungsorientierung mit Hilfe des ökologischen Finanzausgleichs würden entscheidend verbessert. In diesem Zusammenhang erscheint es nach Auffassung des Umweltrates empfehlenswert, den Landschaftsplan als

Zuweisungsgrundsatz beziehungsweise -bedingung vorzusehen. Eine Integration der kommunalen Landschaftsplanung müßte hierbei durch konkrete Vorgaben zu Untersuchungsumfang und -qualität begleitet werden.

154. Neben dem dargestellten Bedeutungszuwachs erscheint für die Landschaftsplanung auch eine Akzentverschiebung sinnvoll. Die fachgutachterlichen Aufgaben der Landschaftspläne auf örtlicher Ebene sollten an Bedeutung gewinnen, wohingegen der Aspekt der Akzeptanzförderung und Überzeugungsarbeit als „Anwaltschaft für Natur und Landschaft" auf der kommunalen Ebene weitgehend entfallen kann, weil mit einem ökologisch orientierten kommunalen Finanzausgleich und der Honorierung ökologischer Leistungen ausreichende Anreizstrukturen für aktiven Naturschutz bestehen. Anstoß, Finanzierung und Qualitätsstreben in der Naturschutzplanung können bei diesem Ansatz aus der politischen Führung der Gemeinde beziehungsweise aus dem unternehmerischen Kalkül der privaten Flächennutzer heraus erwartet werden. Landschaftsplaner können diesen Prozeß mit fachlich fundierter und qualitativ hochwertiger Information und Beratung, das heißt gutachterlicher Dienstleistung, begleiten. Der bislang notwendige und im Tagesgeschäft der Planer wichtige Teil, den Planungsprozeß als grundlegende Überzeugungsarbeit zu betreiben, wäre im bisherigen Umfang somit nicht mehr notwendig.

155. Eine weitere Akzentverschiebung für die Landschaftsplanung wäre es, auf allen Ebenen einen stärkeren Leistungs- beziehungsweise Ergebnisbezug herzustellen. Sowohl für den Finanzausgleich als auch für die ökologisch sinnvolle Lenkung einer Honorierung ökologischer Leistungen bedarf es eines Systems von Indikatoren zur Darstellung der Leistungen der Flächenbewirtschafter, die finanziell gefördert werden sollen. Neben der räumlichen Koordinierung kann im System der Landschaftsplanung auch eine stufenweise Konkretisierung beziehungsweise Verfeinerung und damit Regionalisierung der Förderkriterien implementiert werden. Hierbei müssen sowohl die unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen und die standörtliche Ökosystemvielfalt einfließen, als auch die Knappheitsgrade einzelner Umweltmedien beziehungsweise Umweltfunktionen Berücksichtigung finden. Die Erfassung und Dokumentation der Knappheitsgrade entspricht einer Erfolgskontrolle zur Wirksamkeit finanzieller Anreize. Würde man zum Beispiel bestimmte Biotoptypen besonders honorieren, müßte bei Wirksamkeit des Instrumentes die Gefährdung dieser Biotoptypen zurückgehen. Im Sinne möglichst hoher Effizienz der Mittelverwendung könnten in mittelfristigen Zeitabständen innerhalb der überörtlichen Landschaftspläne die biotischen Anreizschwerpunkte verlagert werden. Eine einseitige Entwicklung von „Modebiotopen", zum Beispiel Streuobstwiesen und Kleingewässer, könnte so vermieden werden.

156. Durch die Neuorientierung der Landschaftsplanung wird diese kommunalpolitisch zu einem wichtigen Handlungsfeld. Es ist zu erwarten, daß der Naturschutz zum Entwicklungsimpuls für die Kommunen wird und den Nimbus der Verhinderungsplanung verliert. Die Erfassung, Bewertung und Entwicklung von Natur und Landschaft, das heißt die Kenntnis und Information zum Naturhaushalt, werden stärker als bisher zur notwendigen Führungsinformation in politischen und behördlichen Entscheidungen.

157. In Verbindung mit der Frage nach den zu honorierenden Umweltzuständen und Umweltleistungen ist eine starke Dynamik bei gesellschaftlichen Auseinandersetzungen mit den Wertmaßstäben im Naturschutz und den allgemeinen Umweltqualitätszielen zu erwarten. Die Bereitstellung beziehungsweise Verausgabung von Steuermitteln für die angestrebten Umweltziele wird eine intensivere Auseinandersetzung hervorrufen als das bislang im Rahmen von Genehmigungstatbeständen oder planerischen Vorgaben ohne Umsetzungsmittel der Fall ist.

Diese Tendenz scheint insofern begrüßenswert, als damit eine allgemein verständliche politische Auseinandersetzung gefördert wird und die Kosten des Naturschutzes, die bislang in Form von Opportunitätskosten einzelner Flächennutzer (Privateigentümer, Kommunen) weitgehend im Dunkeln blieben, offen Gegenstand der politischen Diskussion würden. Offengelegt würden auch die externen Kosten einer Agrarpolitik, die bislang weitgehend abgekoppelt von Zielen des Naturschutzes und der Erhaltung der Kulturlandschaft fast ausschließlich die Erwerbsinteressen landwirtschaftlicher Erzeuger im Blick hatte. Naturschutz wäre dann nicht mehr exklusives Handlungsfeld einer relativ kleinen Gruppe von Experten, sondern würde stärker Gegenstand der Politik auf breiter Ebene.

158. Vorschläge und Politikkonzepte für die kommunale Ebene müssen differenziert formuliert und als langfristige Handlungsoptionen eingeordnet werden. Die Spannweite von Flächenausstattung, Größe (nach Einwohnerzahl und Steuerkraft) und Verwaltungsapparat ist erheblich. Für die kommunale Naturschutzpolitik ist insbesondere die Ausstattung der entsprechenden Fachverwaltungen von Bedeutung.

Wenn ländliche Regionen mit hoher natürlicher Ressourcenausstattung ökologische Funktionen für Verdichtungsräume übernehmen, so kann es kaum sinnvoll erscheinen, die entsprechenden Kapazitäten der Umweltfachverwaltung in ländlich strukturierten Regionen in der gegenwärtigen Unterausstattung zu belassen. Aus überörtlichen Interessen heraus (im wesentlichen der Landesebene) kann also eine ausreichende Ausstattung mit entsprechenden Fachkräften auch mit dem Erhalt und der Entwicklung ökologischer Leistungen zusätzlich begründet werden. Gleichfalls könnte durch Serviceleistungen überörtlicher Ebenen der kommunale Bereich unterstützt werden.

159. Der endgültige Charakter von Plänen als Handlungsanleitungen für den Naturschutz entspricht nicht mehr den vorhandenen planungstechnischen Potentialen (Geographische Informationssysteme, Umwelt- bzw. Landschaftsinformationssysteme) und entsprach sachlich nur bedingt den dynamischen Strukturen der Natur- und Kulturland-

schaften beziehungsweise der Dynamik im politisch-administrativen Bereich. Eine Entwicklung von Planung zu Management bedarf einer stärkeren Verankerung und Institutionalisierung dynamischer Planungsinstrumente. Es kann nach Ansicht des Umweltrates jedoch nicht um weitere zusätzliche Instrumente gehen, sondern vielmehr um einen sachlich begründeten „Generationswechsel" der Steuerungsinstrumente in der Naturschutzpolitik. Eine wesentliche Voraussetzung für eine Stärkung der Landschaftsplanung, insbesondere im Hinblick auf deren Neuorientierung, ist ein kontinuierliches Umweltmonitoring (SRU, 1991 und 1996, Abschn. 2.3.1), um die Datenverfügbarkeit und Datenqualität als zentrales Problem aller ökologischen Planungen zu verbessern. Ausreichende Informationen über den Zustand der Umwelt sind eine unverzichtbare Voraussetzung für ein strategisches Naturschutzmanagement. Erst auf dieser Grundlage sind aussagefähige Wirkungsanalysen, Erfolgskontrollen und Prognosen möglich.

160. Ein operatives Naturschutzmanagement muß eine fachlich fundierte und transparente Steuerung dynamischer Nutzungsstrukturen ermöglichen. Unter „operativ" sind die kurzfristigen und situationsbezogenen Entscheidungsbereiche mit Bedeutung für den Naturschutz zu verstehen. Neue Nutzungstypen und Änderungen der Nutzungsstrukturen am Standort müssen projektbezogen naturschutzfachlich begleitet werden. Die drei Hauptaufgaben Vorsorge/Vermeidung, Projektgestaltung/Alternativenbetrachtung und Ausgleich von Naturverbrauch stehen hierbei im Vordergrund und müssen für die politischen Entscheidungsgremien aufbereitet werden. Diese Aufgaben werden derzeit weitgehend von der Umweltverträglichkeitsprüfung übernommen; diese erstreckt sich auch auf Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich der Ausgleichsmaßnahmen (§ 6 Abs. 3, 4 UVPG; Anhang 1 Nr. 1.1 UVPVwV).

161. Wesentliche Rahmenbedingung des Naturschutzes sind die Eigentumsverhältnisse. Tragfähiges und konsequent an den erwartbaren Ergebnissen orientiertes Naturschutzmanagement benötigt daher Gestaltungsspielraum für eine aktive Steuerung der Flächenbesitzverhältnisse. Die Flurbereinigung im herkömmlichen Sinne beinhaltet bereits alle notwendigen Voraussetzungen einer aktiven Flächenpolitik für künftige Naturschutzanforderungen. In ihrer aktuellen Form scheint sie aber immer noch zu stark an der ursprünglichen Aufgabe der Flurneuordnung nach den Belangen landwirtschaftlicher Produktionsbedingungen orientiert. Zukünftig stellt sich mit weiter abnehmender Bedeutung agrarstruktureller Aufgaben die Frage nach der Entwicklung der Flurbereinigung und vor allem ihrer immer noch erheblichen sachlichen Ressourcen (Mittel und Fachpersonal). Der Umweltrat schlägt erneut deutlich flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten von Flurbereinigungsverfahren vor (s. a. SRU, 1985). Notwendig sind situationsangepaßte, kurzfristige und vor allem wenig zeitaufwendige Verfahren zur Entflechtung von Naturschutzkonflikten durch Flächenbesitzverhältnisse. Erste Ansätze hierzu bietet die Erweiterung des Anwendungsbereichs bestimmter Verfahrenstypen der Flurbereinigung (Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 23. August 1994), um zum Beispiel Nutzungskonflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu entflechten und den Landtausch für Naturschutzzwecke zu erleichtern (Abschn. 2.4.3.3). Mit einem Gesamtvolumen von knapp 400 Millionen DM stehen dafür vergleichsweise umfangreiche Mittel zur Verfügung. Die Bedeutung dieser Gesetzesänderung wird durch den erhöhten Anteil der durchgeführten vereinfachten Flurbereinigungsverfahren an allen Verfahrensarten (ca. 13 % im Jahr 1993) deutlich. Diese sich abzeichnende Umorientierung der Flurbereinigung wirft allerdings auch Probleme auf. Die materiellen und Verfahrensregelungen des Flurbereinigungsrechts sind auf die Grundstückseigentümer beziehungsweise deren vitale ökonomische Interessen an einer entsprechenden Neuordnung bezogen. Eine Flurneuordnung als Teil des Naturschutzmanagements kann mit einer entsprechenden Teilnehmergemeinschaft als aktive Größe im Konzept herkömmlicher Verfahren nicht unbedingt rechnen. Deshalb sind neue Anreizmodelle für die Grundstückseigentümer zur Teilnahme an modifizierten Verfahren notwendig. Vorstellbar sind finanzielle Anreize etwa in Umkehrung der derzeit üblichen Beteiligungskosten am Bereinigungsverfahren nach Flächenanteil. Flurneuordnung kann immer nur mit der Akzeptanz und Beteiligung der Grundstückseigentümer erfolgen. Diese Akzeptanz auch unter geänderten Zielsetzungen und Rahmenbedingungen zu erwirken, müßte zukünftig von der Flurbereinigung als neue Herausforderung erkannt und aktiv für ein Naturschutzmanagement genutzt werden. Erforderlich wird auch eine juristisch tragfähige Regelung des Interessenausgleichs zwischen den beteiligten Grundstückseigentümern (Wertermittlung und Neuzuweisung im Abgleich mit den ökologischen Zielsetzungen der Verfahren).

162. Der zweite große aktive Bereich ist das Management der fortlaufend anfallenden Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen bei aus ökologischen Gründen zu pflegenden Flächen. Der Annahme folgend, daß der Naturschutz seine heutigen Wertmaßstäbe beibehält – eher noch anspruchsvoller gestaltet – ist zu erwarten, daß die Aufwendungen zur Pflege der Kulturlandschaft noch zunehmen werden. Auf der Grundlage qualifizierter Pflegepläne können die Pflegemaßnahmen vornehmlich für öffentliche Flächen ausgeschrieben und mit mittelfristigen vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung und Landschaftspflegeunternehmern festgelegt werden. Hierbei muß nicht die Förderung der örtlichen Landwirtschaft im Vordergrund stehen, wenngleich zu erwarten ist, daß landwirtschaftliche Betriebe für die nachgefragten Arbeiten besonders geeignet und in einem freien Wettbewerb an einem kommunalen Landschaftspflegemarkt auch konkurrenzfähig sind.

163. Um Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Praxis umzusetzen, haben sich Landschaftspflegeverbände als eine effektive Organisationsform erwiesen. Nachdem 1986 in Mittelfranken der erste deutsche Landschaftspflegeverband

gegründet wurde, bestehen mittlerweile über 70 dieser Verbände in elf Bundesländern. Sie betreuen einen bestimmten Naturraum oder ein Kreis- beziehungsweise Gemeindegebiet. Landschaftspflegeverbände sind eingetragene gemeinnützige Vereine, deren Vorstand sich aus Vertretern der Landwirtschaft, der Kommunalpolitik und des Naturschutzes zusammensetzt. Die Integration aller betroffenen Gruppierungen erwies sich als ein erfolgreicher Weg, die Akzeptanz zu fördern und den Erfahrungsschatz aller Beteiligten zu nutzen; insofern sind von Landschaftspflegeverbänden angestrebte Lösungen zu präferieren, bei denen die Pflege der Landschaft den einzelnen Grundeigentümern und von ihnen vertraglich Beauftragten überlassen wird. Als Aufgaben und Ziele der Landschaftspflegeverbände können genannt werden:

- Erhaltung und Sanierung typischer Kulturlandschaften,
- Planung, Organisation und Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege von ökologisch wertvollen Flächen,
- Schaffung geeigneter Biotopverbundsysteme,
- Steuerung eines umweltverträglichen Tourismus in Zusammenarbeit mit den Kommunen,
- Information und Beratung der Mitglieder sowie
- Aufklärung der Öffentlichkeit in den Bereichen Natur und Umweltschutz.

Der Umweltrat empfiehlt, Landschaftspflegeverbände für die Umsetzung regionaler Landnutzungskonzepte sowie der kommunalen Landschaftsplanung zu institutionalisieren und zu fördern.

164. Die Verbindung Landschaft–Landwirtschaft ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Diskussion um die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft (Kap. 2.5). Pflege und Entwicklung der Landschaft kann nicht auf Flächen in kommunaler Hand beschränkt werden, sondern muß möglichst flächendeckend ansetzen. Daher ist die Einbindung der örtlichen Land- und Forstwirtschaft in Naturschutzaktivitäten unumgänglich.

165. Langfristig sollten die Handlungsoptionen für eine Weiterentwicklung der Naturschutzpolitik an den Vorschlägen zur Einführung dezentraler Gestaltungsmuster und marktwirtschaftlicher Anreizinstrumente orientiert sein. Bei den Planungsinstrumenten würde dies eine Aufgabenverschiebung vom direkten Lenkungsanspruch zur informellen Entscheidungsvorbereitung auf den entsprechenden Entscheidungsebenen (Kommunen und private Entscheidungsträger) zur Folge haben. Die überörtlichen Planungsebenen würden in einem reduzierten Maße Vorgaben tätigen. Die unteren Ebenen würden weniger stark durch die überörtlichen Naturschutzplanungen reglementiert, sondern könnten auf der fachlichen Grundlage flexibler Naturschutzinstrumente entsprechende Naturschutzleistungen erbringen (kommunales Naturschutzmanagement). Langfristig müßten für eine solche Naturschutzpolitik der Kommunen allerdings auch andere Fachgesetze angepaßt werden.

166. Die Eingriffsregelung beziehungsweise die landschaftspflegerische Begleitplanung ist als verursacherorientiertes Instrument heute unumgänglicher Bestandteil für öffentliche und private Vorhaben. Dennoch sind sie für eine aktive Naturschutzpolitik eher als ergänzende Instrumente einzuschätzen. Eine echte Alternativenprüfung bei Nutzungen beziehungsweise eine gleichrangige Beachtung ökologischer Belange im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung kann mit ihnen alleine auch zukünftig kaum erreicht werden. Öffentliche und private Entscheidungen mit wirtschaftlichen Zielsetzungen werden nicht substantiell beeinflußt.

167. Naturschutzpolitik muß im Hinblick auf neue Instrumente die Bereitstellung fehlender fundierter empirischer Analysen und Effizienzuntersuchungen veranlassen. Problemanalysen und neuen Vorschlägen haftet immer ein spekulativer Anstrich an, ein Mißstand, der aus der Sicht der Naturschutzpolitik nicht verschwiegen oder verdrängt werden kann. In den Auseinandersetzungen mit anderen Fachpolitiken und bei finanziellen Verteilungskämpfen wird der Mangel an harten Daten immer zu Nachteilen für die Belange von Natur und Landschaft führen. Eine wesentliche übergreifende Anforderung zielt daher auf systematische Wirkungs- und Effizienzanalysen der bisherigen Naturschutzpolitik ab. Sie sind im Sinne von Effizienzkontrollen durch Kostenanalysen (Grundkosten, Opportunitätskosten, Transaktionskosten) zu ergänzen. Ähnliche Anstrengungen müssen in Zukunft auch für Instrumente wie die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und die Umweltverträglichkeitsprüfung systematisch vorgenommen werden. Das Bundesamt für Naturschutz sollte eine solche Evaluierung zur tatsächlichen Wirksamkeit der Naturschutzpolitik sicherstellen. Erste Ansätze sind mit der Evaluierung von Landschaftsplänen gemacht.

2.4 Agrarpolitik

2.4.1 Bedeutungs- und Strukturwandel der Landwirtschaft

168. Der aktuellen Agrarpolitik mangelt es an einer klaren und langfristigen Perspektive für eine ökonomische und ökologische Konzeption zukünftiger Landbewirtschaftung (SRU, 1994, Tz. 942). Schwerpunkt der derzeitigen Diskussion ist der landwirtschaftliche Strukturwandel sowie die künftige gesellschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft, insbesondere für die Regionalentwicklung, sowie die damit verbundenen Zielsetzungen und Funktionszuweisungen (SRU, 1994, Tz. 887f., 943). Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Agrar- und Umweltpolitik auf das Ziel einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung ist vor allem das verfügbare agrar- und umweltpolitische Instrumentarium zu untersuchen und zu bewerten. Eine Analyse der ökologischen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung und der ihnen zugrundeliegenden ökonomischen Bestimmungsfaktoren ist bereits im Landwirtschaftsgutachten des Umweltrates zu finden (SRU, 1985), aktuell bei BAUER et al. (1995).

Die langfristigen Entwicklungstendenzen im Agrarsektor werden in besonders starkem Maße durch gesamtwirtschaftliche Faktoren geprägt. Ein phasenweises Gegensteuern, wie es durch die bisherige Politik immer wieder versucht wurde, führt in späteren Zeitperioden erfahrungsgemäß zu um so schmerzlicheren Anpassungserfordernissen. Um so wichtiger ist es, die Grundtendenzen und wesentlichen Einflußkräfte auf den sektoralen und regionalen Strukturwandel in die Überlegungen zu einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung und Entwicklung ländlicher Räume von vornherein mit einzubeziehen.

169. Während in der Nachkriegszeit allein in Westdeutschland noch etwa 30 % der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschäftigt waren, beträgt der Anteil heute unter 3 %, trotz der vergleichsweise noch hohen Bedeutung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Der Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft (Anteil am Bruttoinlandsprodukt) bewegt sich mit abnehmender Tendenz auf die 1 %-Marke zu.

Der anhaltende gesamt- und regionalwirtschaftliche Bedeutungsverlust des Agrarsektors, zumindest der Nahrungsmittelproduktion, ist ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung von Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen auf den ländlichen Raum.

Als Hauptursachen für den Bedeutungsverlust der Landwirtschaft sind vor allem der Rückgang des Anteils der Nahrungsmittelausgaben an den gesamten Konsumausgaben, der technische Fortschritt und dadurch hohe Ertrags- und Effizienzsteigerungen, die zunehmende Auslagerung von Funktionen aus der Landwirtschaft in spezialisierte gewerbliche Unternehmen und wachsende Importe zu nennen. Nach der Uruguay-Runde des GATT im April 1994 und dem Inkrafttreten der Beschlüsse ab 1. Januar 1995 zeichnet sich eine weitere Beschleunigung des Strukturwandels ab, da sich die Europäische Union neben der deutlichen Reduzierung der Preisstützungen auch zu einer teifgreifenden Liberalisierung des weltweiten Agrarhandels verpflichtet hat.

In Ergänzung zur Agrarreform von 1992 hat der EU-Ministerrat eine Agrar-Umwelt-Verordnung (VO Nr. 2078/92/EWG) erlassen, auch mit dem Ziel, den Strukturwandel in bestimmte Bahnen zu lenken. Die Verordnung soll zur Verknüpfung landwirtschafts- und umweltpolitischer Zielsetzungen beitragen, die Veränderungen des Agrarmarktes mitbegleiten und gewährleisten, daß den Landwirten ein angemessenes Einkommen sicher ist. Die Verordnung war Ansatzpunkt für eine detaillierte Analyse der derzeitigen Landbewirtschaftung durch den Umweltrat in seinem Umweltgutachten 1994 (s. SRU, 1994, Kap. III.2, Tz. 887 ff.).

Auch der ökologische Landbau wird letztlich durch den hier skizzierten Strukturwandel zu Anpassungen gezwungen. Der Rückgang des Preisniveaus für konventionell erzeugte Agrarprodukte wird voraussichtlich auch eine Preissenkung bei ökologisch erzeugten Produkten nach sich ziehen; damit erlangen letztere größere Marktanteile. Gleichzeitig erfordert der ökologische Landbau aber wegen der extensiveren Wirtschaftsweise eine eher größere Flächenausstattung als der konventionelle Landbau.

Auswirkungen der bisherigen Agrarpolitik auf die räumliche Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzung

170. Unter freien Marktbedingungen fände eine weitgehende Konzentration der landwirtschaftlichen Bodennutzung an den Standorten mit natürlichen komparativen Vorteilen statt. Dies gilt zumindest unter der Voraussetzung, daß die von der Landwirtschaft ausgehenden sozialen Kosten und Nutzen nicht internalisiert würden. Eine völlige Liberalisierung des Agrarsektors bei gleichzeitiger Verengung der Bedeutung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf die Nahrungsmittelproduktion würde voraussichtlich zum Rückzug der Landwirtschaft auf vergleichsweise wenige Regionen mit natürlichen (Bodenqualität, Klima) oder räumlichen (Hafennähe, Nähe zu Absatzmärkten) Standortvorteilen führen. Nach dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung wird aber unter anderem eine weitgehend flächendeckende Landbewirtschaftung mit Ausnahme ausgewählter Naturentwicklungsgebiete angestrebt (vgl. auch SRU, 1994, Tz. 466, 893 ff.).

Im Hinblick auf die räumliche Verteilung landwirtschaftlicher Nutzung gilt es, die wichtigsten agrarpolitischen Instrumente in ihrer Wirkung darzustellen:

(1) *Preissenkungen* für Agrarprodukte führen – unter der Annahme, daß die Flächenbeihilfen eingestellt werden – zum Ausscheiden der Grenzanbieter. Da diese überwiegend in den Gebieten mit ungünstigeren Standortvoraussetzungen zu finden sind, unterstützt dieses Instrument eine Konzentration der Agrarproduktion auf die ertragreichen Standorte. Allerdings ist zu bedenken, daß die bisherige mengenbezogene Hochpreispolitik der Europäischen Union im wesentlichen den ertragsstarken Regionen zugute kam. Eine generelle Preissenkung würde deshalb ausreichend finanzielle Mittel freisetzen, die (zumindest in Teilen) für die spezifische Förderung gefährdeter Räume mit Grenzertragsstandorten umgewidmet werden könnten.

(2) Die *Flächenstillegung* bewirkt in der gegenwärtigen Form eine Verringerung des Angebots auch aus den landwirtschaftlichen Gunstlagen. Daher steigen die Marktchancen der Betriebe auf weniger ertragreichen Standorten, einen gewissen Anteil am Nahrungsmittelmarkt zu behalten. Somit wirkt die Flächenstillegung tendenziell in Richtung auf eine flächendeckende Landbewirtschaftung.

(3) Die *Flächenbeihilfe* verteuert einerseits den Faktor Fläche für alternative Nutzungen, andererseits begünstigt sie ertragsschwächere Betriebe innerhalb einer Region durch einen einheitlichen Beihilfesatz; in den meisten Bundesländern wurde die Gesamtfläche des Bundeslandes als eine Region festgelegt. Beides wirkt einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung auf Grenzertragsstandorten entgegen und somit dekonzentrierend.

(4) Die *Kontingentierung* von Agrarprodukten durch regional gebundene Quoten begrenzt den maximalen Marktanteil einer Region unabhängig von

ihrem Ertragspotential. Über die regionalen Verteilungs- und Konzentrationswirkungen der Kontingentierung von Agrarprodukten lassen sich keine generellen Aussagen machen. Sie hängen von der Ausgangsverteilung der Quoten im Vergleich zum räumlichen Marktgleichgewicht und von politischen Einflußfaktoren wie der Preispolitik und der Frage der Handelbarkeit der Quoten ab. Im Bereich Milch dürfte die Kontingentregelung eher benachteiligte Gebiete stärken, aber nur, wenn die Milchpreise vergleichsweise hoch gehalten werden. Die freie Handelbarkeit von Milchkontingenten wiederum schwächt die benachteiligten Gebiete.

(5) Die *Ausgleichszulage* unterstützt die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten. Dieses Instrument hat am eindeutigsten den Zweck, die landwirtschaftliche Nutzung auf den Grenzertragsstandorten zu erhalten. Allerdings dürfte die bisherige Vergabepraxis zu erheblichen Streuverlusten führen, weil derzeit über 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche den benachteiligten Gebieten zugeordnet wird und damit förderungsfähig ist.

(6) Die *Extensivierungsprogramme*, der *Vertragsnaturschutz* und *sonstige Programme mit der Landwirtschaft zur Verwirklichung von Naturschutzzielen* bieten Landwirten alternative Erwerbsquellen zur Nahrungsmittelproduktion, wenn auch nur in beschränktem Umfang. Es ist davon auszugehen, daß die Landwirtschaft in den Regionen mit ungünstigen Standortverhältnissen komparative Vorteile bei der Erbringung ökologischer Leistungen und der Steigerung beziehungsweise Erhaltung des Erholungswerts der Landschaft besitzt. Die derzeitigen Programme, einschließlich der flankierenden Maßnahmen, werden vorrangig in benachteiligten Gebieten bei ohnehin vergleichsweise extensiver Nutzung nachgefragt, da hier die Opportunitätskosten niedriger sind. Insofern kann das Extensivierungsprogramm als eine de facto Honorierung für die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung angesehen werden. Insgesamt wirken diese Instrumente daher in Richtung einer flächendeckenden Bewirtschaftung.

(7) Die *einzelbetriebliche Investitionsförderung* hat den Betriebsgrößenstrukturwandel und tendenziell auch die räumliche Konzentration der Agrarproduktion unterstützt. In den alten Bundesländern entfallen – laut Agrarstrukturbericht des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BML, 1993, S. 77) – über 90 % beziehungsweise 60 % der Anzahl der Förderfälle auf landwirtschaftliche Betriebe mit einem Standardbetriebseinkommen über 50 000 DM beziehungsweise 80 000 DM. In den letzten Jahren ist lediglich die Anzahl der Förderungen in der Gruppe über 80 000 DM angestiegen, während immer weniger mittlere und kleinere Betriebe gefördert worden sind. In regionaler Hinsicht lag der Schwerpunkt der Förderung an günstigen Agrarstandorten mit vergleichsweise größeren landwirtschaftlichen Betrieben. Mit der Anhebung der Förderobergrenzen und Prosperitätsgrenzen (z. B. von 50 auf 80 Milchkühe, VO Nr. 2328/91/EWG) soll eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen und auch deutschen Landwirtschaft erreicht werden. Ein aktiver Beitrag zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten wird dadurch nicht geleistet. Im Gegenteil, die einzelbetriebliche Investitionsförderung vermindert die interregionale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten gegenüber agrarischen Gunststandorten.

(8) Die Auswirkungen der *EU-Strukturförderung* auf den Agrarsektor sind nicht eindeutig zu beurteilen. Einerseits richtet sich ein Teil der Maßnahmen direkt an die Landwirtschaft in strukturschwachen Gebieten, andererseits ist die Förderung darauf ausgerichtet, alternative Erwerbs- und Entwicklungsmöglichkeiten außerhalb des Agrarsektors zu schaffen und zu fördern (s. a. Abschn. 2.2.1).

171. Grundsätzlich ist der überwiegende Teil der derzeit eingesetzten agrarpolitischen Instrumente darauf ausgerichtet, eine weitgehend flächendekkende Landbewirtschaftung in Deutschland zu erhalten. Entgegengesetzte Wirkung entfalten die Preissenkungen der EG-Agrarreform von 1992 für verschiedene Agrarprodukte. Zum jetzigen Zeitpunkt wird der Effekt der Preissenkungen auf die räumliche Verteilung landwirtschaftlicher Bodennutzung ansatzweise durch die Flächenbeihilfe kompensiert. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen wird sich der landwirtschaftliche Strukturwandel in unveränderter Geschwindigkeit und mit der gleichen Grundausrichtung fortsetzen.

Für 1997 steht eine erste grundsätzliche Überprüfung der verabschiedeten Reform an (vgl. u. a. DIW, 1995; MANEGOLD, 1995; Europäische Kommission, 1994). Inwieweit dann noch eine dauerhafte Präsenz der Landwirtschaft in Grenzregionen gewährleistet werden kann, bleibt abzuwarten. Auch die Betonung des Zieles einer leistungs- und wettbewerbsfähigen sowie marktorientierten (Markt im Sinne der Nahrungsmittelerzeugung) Landwirtschaft im Agrarbericht des Bundeslandwirtschaftsministeriums von 1995 läßt dies vermuten. Nach einer Studie der Europäischen Kommission (1994) soll das Ziel verfolgt werden, die Nahrungsmittelproduktion auf den Standorten mit komparativen Vorteilen zu konzentrieren, den damit verbundenen Strukturwandel während einer Übergangsphase sozial zu flankieren und, soweit dies möglich ist, durch eine aktive Regionalpolitik Kapazitäten, die durch den schrumpfenden Agrarsektor frei werden, in anderen Bereichen zu binden. In die gleiche Richtung gehen die Bemühungen der Bundesregierung, die Bestimmungen für die Flächenstillegung und die Quoten im Bereich der Tierhaltung zu lockern, so daß die räumliche Verteilungswirkung dieser Instrumente weitgehend aufgehoben wird. Auch die Anhebung der einzelbetrieblichen Grenzen für die Gewährung von Fördergeldern hat ähnliche Auswirkungen (BML, 1995).

172. Im Vergleich zu diesen Bestrebungen und Maßnahmen spielen Konzepte zum Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente, das heißt zur Verteuerung umweltbelastender Betriebsmittel und zur Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft als Beitrag zum abiotischen, biotischen und ästhetischen Ressourcenschutz gegenwärtig auf der politischen Ebene keine Rolle. Die Bedeutung der Landwirt-

schaft bleibt weiter auf die Nahrungsmittelproduktion verengt. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln soll unter diesem Blickwinkel volkswirtschaftlich möglichst kostengünstig gewährleistet werden. Landwirtschaftlich bedingten Umweltbelastungen wird bislang überwiegend durch das Ordnungsrecht begegnet. Gleichzeitig gibt es nur wenige, und schon gar keine langfristigen Ansätze für eine Honorierung der vom Markt nicht entgoltenen Leistungen der Landwirtschaft für den Umwelt- und Naturschutz sowie den Erholungswert der Landschaft, um eine landwirtschaftliche Nutzung auch in benachteiligten Regionen aufrechtzuerhalten.

Regionale Konsequenzen des Agrarstrukturwandels

173. Aus den genannten Entwicklungstendenzen ergeben sich im einzelnen jedoch regional unterschiedliche Konsequenzen. Der Beitrag der Landwirtschaft zur Stabilisierung ländlicher Problemgebiete wird weiter abnehmen. Je nach Ausgangslage (natürliche und agrarstrukturelle Bedingungen, Lage zu Zentren, Infrastrukturausstattung und Industrialisierungsgrad) ist jedoch von unterschiedlichen Anpassungsverläufen mit verschiedenartigen Rückkopplungen auf die ländlichen Räume auszugehen.

Im einzelnen ergeben sich regionenabhängig folgende Konsequenzen:

(1) In stark landwirtschaftlich geprägten Regionen mit günstigen Standortvoraussetzungen ist eine weitere Aufgabe kleiner und mittlerer Betriebe mit vollständiger Abwanderung aus der Landwirtschaft und auch aus der Region wahrscheinlich. Dies schafft die Voraussetzung dafür, daß die verbleibenden Betriebe weiter wachsen und so ihre Existenzfähigkeit sichern können. Als Beispiel für diesen Typ ländlicher Regionen gelten große Teile Schleswig-Holsteins, Niedersachsens sowie die Regionen mit guten Böden in den neuen Bundesländern. Aufgrund der meist auf großen Schlägen und intensiv betriebenen Landwirtschaft kann in diesen Gebieten die Art der Bewirtschaftung mit den ökologischen Erfordernissen in Konflikt geraten.

(2) Ein anderer Typ ländlicher Gebiete zeichnet sich durch einen höheren Anteil des Gewerbe- und Dienstleistungssektors aus (z. B. Regionen Baden-Württembergs, Bayerns, Hessens). Hier vollzieht sich der agrarstrukturelle Wandel durch einen Übergang zu Neben- und Zuerwerbsbetrieben und zur Mehrfachbeschäftigung, wobei sich die wirtschaftliche Existenzsicherung der vormals ausschließlich in der Landwirtschaft tätigen Familienarbeitskräfte zunehmend auf außerlandwirtschaftliche Erwerbseinkommen gründet. Allerdings bestehen in einem Teil dieser Regionen (z. B. Schwarzwald, Allgäu) unter Umweltschutz- sowie Freizeit- und Erholungsgesichtspunkten höhere Ansprüche an die Landwirtschaft. Diese Ansprüche bieten auch neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten (z. B. Reitpferdehaltung, Ferien auf dem Bauernhof, bestimmte, auch kommunale Dienstleistungen, ökologischer Landbau und Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte).

(3) Ländliche Gebiete im Umfeld von Verdichtungsregionen (z. B. Rhein-Main-Gebiet, Ruhrgebiet, Stuttgarter Raum, Berlin, Raum Leipzig–Halle) sind besonders stark dem Druck der Siedlungsgebiete ausgesetzt, der sich vor allem in den Bereichen Wohnen und Naherholung, in der zunehmenden Bedeutung der Abfallverwertung in der Fläche (Kompost, Klärschlamm) und auch im Hinblick auf ökologische Ausgleichsfunktionen bemerkbar macht. Das bedeutet, daß diese ländlichen Gebiete und insbesondere die Landwirtschaft in diesen Regionen zunehmend den negativen Umweltbelastungen von Ballungsgebieten (stoffliche und strukturelle Belastungen) ausgesetzt sind. Aus dem regionalen Blickwinkel von Ballungs- und Umlandgebieten ist die unmittelbare wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft hingegen gering.

(4) Ganz anders stellt sich die Problemsituation in peripheren, kaum industrialisierten Regionen mit ungünstigen natürlichen Standortbedingungen dar. In diesen Gebieten sind weder komparative Vorteile für eine landwirtschaftliche noch für eine gewerbliche Entwicklung gegeben. Diese Konstellationen sind unter anderem besonders ausgeprägt in Teilen Hessens, in der Eifel, im Bayerischen Wald sowie in Teilen Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs. Da manche dieser Gebiete in den alten Bundesländern gleichzeitig eine ungünstige Agrarstruktur haben, sind unter den gegebenen Bedingungen auch besondere Formen der Landbewirtschaftung mit hohem Flächenanspruch (z. B. Ranching) kaum wirtschaftlich tragbar. Der Rückzug der Landwirtschaft ist hier häufig mit einem Brachfallen der Flächen verbunden. Es ist zu erwarten, daß schützenswerte Biotope, die sich im Verbund mit landwirtschaftlicher Nutzung entwickelt haben, ohne Gegenmaßnahmen der natürlichen Sukzession anheimfallen werden.

174. Rückzugstendenzen der Landwirtschaft können sich in dem Maße zu einer Krise für bestimmte Regionen ausweiten, wie die dortige Wirtschaftsstruktur einseitig auf den Agrarbereich ausgerichtet ist und alternative Erwerbsquellen in Zahl und Qualität (Entlohnung) nicht adäquat zur Verfügung stehen beziehungsweise erreichbar sind. In ohnehin schwach besiedelten Gebieten führt eine weitere Entleerung schnell so weit, daß eine den Mindeststandards entsprechende Versorgungsstruktur kaum mehr garantiert werden kann.

Entsprechend kristallisieren sich als Folge der abnehmenden Bedeutung des Agrarsektors aus sozioökonomischer Sicht Gebiete mit spezifischen, unter Umständen sehr hartnäckigen Strukturproblemen heraus. Zum Beispiel müssen landwirtschaftlich geprägte Gebiete Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns infolge des Agrarstrukturwandels einen substantiellen Verlust des Arbeitsplatzangebots und der Wirtschaftskraft hinnehmen, wenn nicht Entwicklungsalternativen, wie zum Beispiel Naturparke „neuer Prägung" (Tz. 67 und 119), geschaffen werden. Auch in peripheren ländlichen Gebieten Niedersachsens, die zu einem großen Anteil durch Bewirtschaftung von Grünland gekennzeichnet sind und schon heute eine vergleichsweise geringe Besiedlungsdichte aufweisen, besteht die Gefahr, daß

bei einem Rückzug der Landwirtschaft die Versorgungsinfrastruktur in Frage gestellt wird (z. B. Emsland).

Die ökologischen Folgen eines Rückzugs der Landwirtschaft aus der Fläche lassen sich nicht unbedingt regional in derselben Weise eingrenzen; gleichwohl zeichnen sich bestimmte Problemgebiete ab. Gerade in Gebieten, in denen die Landwirtschaft schon jetzt geringe Bedeutung hat und auch vergleichsweise geringe Flächenanteile nutzt, kann die weitere Aufgabe von Nutzflächen zum Verlust seltener Lebensräume in der Kulturlandschaft führen. Die Folgen des Agrarstrukturwandels müssen sowohl aus bundes- und landesweiter als auch aus regionaler Sicht (Wertschätzung durch die regionale Bevölkerung) beurteilt werden.

2.4.2 Zur Diskussion über die Neuorientierung der Agrarpolitik

175. Im Gegensatz zur abnehmenden volkswirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors in seiner traditionellen Produktionsfunktion steht die relativ konstante, teilweise sogar zunehmende Wertschätzung durch die Gesellschaft. Daß eine land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung zumindest in einem gewissen Maße aufrechterhalten bleiben soll, ist weitgehend gesellschaftlicher Konsens beziehungsweise mehrheitsfähig (Deutsche Landwirtschafts-gesellschaft, 1995; ISERMEYER und HAGEDORN, 1994). Diese positive Grundausrichtung beruht aber immer weniger auf der klassischen Erzeugung tierischer und pflanzlicher Produkte als vielmehr auf den damit verbundenen Sekundär- und Koppelprodukten, wie insbesondere

- positiver Einfluß auf das Landschaftsbild und den Erholungswert der Landschaft,
- Erhaltung und Pflege einer Kulturlandschaft mit großer Vielfalt an Lebensräumen und Arten,
- Erhalt der Kulturlandschaft als Arbeitsmarkt für naturverbundene Berufe,
- Beitrag zur Erhaltung beziehungsweise Schaffung einer regionalen Identität und spezifischen Regionalkultur [z. B. Prägung der umgebenden Kulturlandschaft, des Dorfbildes und eines ortsnahen Handels (Direktvermarktung)] sowie
- standortspezifische ökologische Leistungen (vgl. Abschn. 2.5.1).

Die Bereitstellung dieser aus gesellschaftlicher Sicht positiven Leistungen der Landwirtschaft für den ländlichen Raum selbst und insbesondere für die Bewohner in Verdichtungsgebieten ist aber an spezifische Formen der landwirtschaftlichen Bodennutzung gebunden, die unter den gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen, wie sie die Agrarpolitik vorgibt, im Konflikt mit dem Einkommensziel der Landwirte stehen. Das heißt, daß unter der aktuellen Ausrichtung der Agrarpolitik eine Bereitstellung der gesellschaftlich erwünschten Leistungen als Beitrag zur Lebensqualität ländlicher Räume nicht in ausreichendem Maße zu erwarten ist.

176. Die Auseinanderentwicklung von volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung des Agrarsektors macht eine Neuausrichtung der Agrarpolitik dringend notwendig, wenn jene nicht mittel- und langfristig auf Bundes- und Länderebene ihre Rechtfertigung als eigenständiger Politikbereich (häufig mit Zuständigkeiten in den Bereichen Naturschutz und Regionalentwicklung) verlieren will. Der Mittelansatz des Agrarhaushaltes von 12,4 Mrd. DM oder 2,5 % des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltplan vom 22. 6. 1995, BGBl. I, S. 819) – ohne Berücksichtigung von Steuererleichterungen und finanziellen Transfers im Rahmen der EU-Agrarpolitik – läßt sich nicht länger allein mit der Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung begründen. In den Ländern Hessen, Saarland und Rheinland-Pfalz wurden die Landwirtschaftsministerien bereits aufgelöst und die Kompetenzen auf andere Ressorts verteilt. Hessen hat schon vor einigen Jahren einen konsequenten Schritt vollzogen und die Landwirtschaftsverwaltung auf neue Bereiche, wie die Entwicklung ländlicher Räume und Umweltaufgaben, ausgedehnt und Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft eingerichtet.

Auch auf Bundesebene wird die Bedeutung der Landwirtschaft etwa für die Lebensqualität im ländlichen Raum und die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe als Beitrag zu einer umweltverträglichen Ressourcennutzung zunehmend erkannt. Die Erkenntnis, daß die traditionelle Agrarpolitik auf Dauer in die Sackgasse führen muß, spiegelt sich auch in der Erweiterung des Einkommensziels der Agrarpolitik um die Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum (Agrarbericht 1995, Tz. 145) und im konzeptionellen Ansatz zur Agrarstrukturpolitik wider.

Für die Agrarstrukturpolitik wird ein Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen wie der regionalen Wirtschaftsförderung (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur), der Arbeitsmarktpolitik und der EU-Strukturpolitik gefordert (Agrarbericht 1995, Tz. 219). Die gemeinschaftlichen Förderkonzepte der Europäischen Union für die Ziel 1-Gebiete und Ziel 5b-Gebiete sowie für Gebiete im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER sollen die Basis für eine übergreifende Strukturpolitik in ländlichen Räumen sein. Dies deutet darauf hin, daß sich die Agrarpolitik des Bundes unter Umständen aus der Strukturpolitik für ländliche Räume künftig zurückzieht und diese der Europäischen Union sowie den Ländern und Gemeinden überläßt.

177. Es bedarf der Analyse, inwieweit die gegenwärtige und zukünftige Agrarpolitik den skizzierten Bedeutungswandel nachvollzieht, also den zukünftigen Anforderungen, die an sie gestellt werden, gerecht wird. Aus Sicht des Umweltrates ist zu prüfen, ob die Mittelverteilung im Agrarhaushalt, die Maßnahmen im Bereich der Markt- und Preispolitik, der Agrarstrukturpolitik und der Agrarumweltpolitik der geänderten Zielsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung entsprechen und konsistent sind.

2.4.3 Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten in den einzelnen Bereichen der Agrarpolitik

2.4.3.1 Markt- und Preispolitik

178. In der Markt- und Preispolitik vollzog sich mit der EG-Agrarreform von 1992 einerseits eine Abkehr von der bisherigen Politik. Unter dem Schlagwort „Liberalisierung des Agrarmarkts" wurden für Getreide, Öl- und Eiweißfrüchte sowie Rindfleisch drastische Preissenkungen mit dem Ziel der Erreichung des Weltmarktpreisniveaus beschlossen. Andererseits haben die bisherigen Interventionsintrumentarien weiterhin Bestand; der EU-Dirigismus wurde sogar auf eine Reihe weiterer Bereiche (z. B. Flächenstillegung, massive Direkttransfers ohne Leistungs- oder Sozialbezug) ausgedehnt. Das weiterhin bestehende Quoten- und Kontingentierungssystem für Milch, Zuckerrüben und andere Erzeugnisse wurde sogar noch durch die Einführung von nationalen Erzeugungsquoten für Marktordnungskulturen im Zusammenhang mit dem neuen Instrument der konjunkturellen Flächenstillegung ausgebaut. Wichtige Erzeugnisse, wie zum Beispiel Zucker, Obst, Gemüse und Wein, wurden nicht in die EG-Agrarreform mit einbezogen, obwohl sie einen bedeutenden Teil der landwirtschaftlichen Produktion ausmachen. Die Subventionierung der Landwirte wurde somit lediglich umverteilt; statt der Bindung der Einkommensstützung an die Produktion erfolgt jetzt bei einigen Erzeugnissen die Bindung an die Fläche.

Die Beschränkung der EU-Agrarmarktordnung auf bestimmte Produkte verursacht weiterhin innerlandwirtschaftliche und innerregionale Wettbewerbsverzerrungen. Zudem konnte bei den einbezogenen Produkten der Subventionsbedarf nicht gesenkt werden. Insgesamt wird der EU-Agrarhaushalt 1996 gar 10 % mehr Mittel beanspruchen als 1995 (DIW, 1995).

Die in bezug auf den Betriebsmitteleinsatz (Dünger, Pflanzenschutzmittel u. a.) intensitätsmindernde Wirkung der Preissenkungen wird durch die entgegengesetzte Wirkung der Flächenstillegung (Substitution von Boden durch Betriebsmitteleinsatz), durch die flächengebundenen Transferzahlungen und durch die verschiedenen flankierenden Maßnahmen abgeschwächt. Immerhin wirkt die Bindung der Flächenbeihilfen an regionale Durchschnittserträge eher konzentrationsmindernd und einer weiteren Produktionsintensivierung entgegen.

179. Die langfristige Zielsetzung der Agrarpolitik scheint eine weitergehende Liberalisierung des Agrarmarktes – verknüpft mit dem Abbau von Garantiepreisen, Kontingenten, Flächenbeihilfen und der Flächenstillegung – zu sein (Tz. 170). Damit verbunden sind – neben einer ökologisch vorteilhaften Intensitätsminderung auf der gesamten Fläche – mit Blick auf das Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung positive Verteilungseffekte zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihres relativ hohen Nahrungsmittelausgabenanteils von der traditionellen Hochpreispolitik der Europäischen Union besonders betroffen sind. Andererseits würde ein derartiger Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik nicht notwendig den in Textziffer 175 dargestellten gesellschaftlichen Präferenzen in bezug auf die Bedeutung landwirtschaftlicher Flächennutzung für die Sicherung der Funktionstüchtigkeit des Naturhaushalts und die Bewahrung des Landschaftsbildes und der Kulturlandschaft gerecht. Sie ist auch nicht mit dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung vereinbar. Ohne flankierende Maßnahmen, zum Beispiel die Umwidmung von Mitteln für die Honorierung spezifischer ökologischer Leistungen, wird eine weitere Liberalisierung des Agrarmarktes zu einem Rückzug in landwirtschaftliche Gunstgebiete, verbunden mit weiterer Konzentration der Tierhaltung, Spezialisierung und künftig zunehmender Intensivierung auf diesen Standorten führen.

180. Der Bundesagrarhaushalt von 1995 besteht überwiegend aus nichtleistungsbezogenen Subventionen (Gasölbeihilfe, Einkommensausgleich, Ausgleichszulage, einzelbetriebliche Förderung) und Mitteln für die Sozialpolitik. Von 12,4 Mrd. DM sind lediglich 0,7 bis 0,8 Mrd. DM (ca. 6 %) für zukunftsweisende Bereiche oder im Sinne einer Politik zur Förderung der ländlichen Räume vorgesehen [z. B. Maßnahmen im Bereich Vermarktung, Energieeinsparung, nachwachsende Rohstoffe, umweltbezogene Forschung, umweltverträgliche Produktionsverfahren, überbetriebliche Förderung (agrarstrukturelle Vorplanung, Flurbereinigung, Dorferneuerung)]. Allein die Finanzierung der Sozialpolitik im Agrarbereich durch den Bund nimmt mehr als die Hälfte aller Haushaltsmittel (56 %) in Anspruch. Damit besteht ein Mißverhältnis zwischen gestaltender Politik und passiver Absicherung von individuellen Notlagen. Komparative Vorteile ländlicher Räume für die Bereitstellung ökologischer und gesellschaftlicher Leistungen kommen so nicht zum Tragen und können somit auch nicht die Basis landwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten erweitern.

2.4.3.2 Agrarstrukturpolitik

181. Zentrales Instrument der Agrarstrukturpolitik ist die im Grundgesetz (Art. 91a GG) verankerte Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Die bisherige Zielsetzung der GAK ist auch nach der Änderung des Gesetzes über die GAK zugunsten einer partiellen Umsetzung der flankierenden Maßnahmen (2. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die GAK vom 11. November 1993, BGBl. I, Nr. 60, S. 1865 ff.) primär auf die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft sowie der Markt- und Absatzstrukturen gerichtet (vgl. Tab. 2.1).

182. Hauptziel der *einzelbetrieblichen Investitionsförderung* ist die Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe auf dem EU-Markt und die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung wurde seit ihrem Bestehen kritisch betrachtet, weil sie einerseits Landwirte zu aufwendigen Investitionen in Bereichen anregte, welche langfristig, teils auch mittelfristig, nicht mit den er-

Tabelle 2.1

Fördermaßnahmen und Ausgaben des Bundes im Bereich Agrarstrukturpolitik (Ausgaben 1993; Ist-Angaben)

Maßnahme	Bundesmittel in Mio. DM (60% der GAK-Mittel)	Anteil in Prozent
Bereich der GAK:	**2 577,6**	**58,3**
Ausgleichszulage	624,2	14,1
Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen	535,1	12,1
Einzelbetriebliche Förderung (ohne Ausgleichszulage)	507,8	11,5
(davon Energieeinsparung und -umstellung)	(16,5 = 3,2%)	
Dorferneuerung	230,6	5,2
Flurbereinigung	203,2	4,6
Verbesserung der Marktstruktur	189,7	4,3
(davon Vermarktung von nach besonderen Regeln erzeugten landwirtschaftlichen Produkten; u.a. Produkte des ökologischen Landbaus)	(2,5 = 1,3%)	
Küstenschutz	136,5	3,1
Forstwirtschaftliche Maßnahmen	96,6	2,2
Markt- und standortangepaßte Landwirtschaft*) (Umsetzung der VO(EWG) 2078/92)	40,6	0,9
Agrarstrukturelle Vorplanung	11,6	0,3
Sonstige	1,9	<0,1
Anpassungshilfen an die Marktentwicklung (Sonderrahmenplan der GAK)	**455,7**	**10,3**
Außerhalb der GAK:	**1389,2**	**31,4**
Gasölverbilligung	840,5	19,0
Nationale Marktordnungsausgaben (incl. Messen u. Ausstellungen)	423,0	9,6
Forschung	95,1	2,1
Sonstiges	30,6	0,7
Gesamte Förderung	**4 422,5**	**100,0**

GAK: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

*) Soll-Angabe; im Rahmenplan für 1994 sind dafür 89,6 Mio. DM vorgesehen (agra-europe 21/95 vom 22. Mai 1995)

Quelle: Agrarbericht 1995, verändert

warteten Markt- und Absatzmöglichkeiten in Einklang standen und andererseits, weil der Staat in einzelwirtschaftliche Entscheidungen eingreift, die nach allen Erfahrungen durch Marktmechanismen wesentlich effizienter gesteuert werden können. Diese mit Steuermitteln geförderten Investitionen haben darüber hinaus nicht selten ökologisch negative Folgewirkungen durch die Landwirtschaft (mit-)verursacht oder erheblich verschärft, wie etwa die Intensivierung der Tierhaltung mit den bekannten Problemen.

Aus ökologischer Sicht kann die einzelbetriebliche Investitionsförderung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung keinen substantiellen Beitrag zur Erreichung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung leisten. Die unterschiedlichen Maßnahmen innerhalb der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sind überwiegend auf Rationalisierung und Kostensenkung ausgerichtet. Durch die Verbesserung der Ausbringungstechnik für Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel und Flüssigmist können zwar gewisse Umweltbelastungen auf Grund von Ineffizienzen beim Einsatz dieser Betriebsmittel abgebaut werden, aber die Förderung verfolgt nicht das Ziel, die Intensität des Einsatzes zu begrenzen. Im Bereich der Tierhaltung werden in der Regel Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen gefördert. Lediglich in der Begrenzung des Viehbestandes auf 2,5 Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (mit Ausnahmen) und die Bindung der Rindfleischerzeugung an die Futterfläche sind wesentliche umweltrelevante Bestimmungen der Förderung zu erkennen.

Bei der Gewährung von *Hilfen zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen* bestehen außerdem noch Bestimmungen zur Lagerkapazität von Flüssigmist sowie zur Rind- und Schweinefleischerzeugung. Die anderen investiven einzelbetrieblichen Förderprogramme bieten keine darüber hinausreichenden Umweltvorschriften. Insgesamt spielen bei einem weitaus überwiegenden Teil der investiven einzelbetrieblichen Fördermittel Umweltschutzziele nur insoweit eine Rolle, wie die primäre Zielorientierung, das heißt Rationalisierung und Kostensenkung, nicht negativ tangiert wird. Mit einem Anteil von 3,2 % an den Ausgaben für einzelbetriebliche Fördermaßnahmen muß das *Programm zur Energieeinsparung und Energieträgerumstellung* als ein ökologisches Trostpflaster bezeichnet werden (vgl. Tab. 2.1).

183. Die investive einzelbetriebliche Förderung sollte daher aus Sicht des Umweltrates reduziert und auf im Einzelfall zu begründende Notwendigkeiten ausgerichtet werden. Im Regelfall ist es Aufgabe der landwirtschaftlichen Unternehmer, Strukturanpassungen an die Marktbedingungen eigenverantwortlich, ohne staatliche Subventionen, vorzunehmen. Besondere Notwendigkeiten für eine staatliche Unterstützung bestehen aktuell für die Umstellung und Strukturanpassung der Betriebe in den neuen Bundesländern aufgrund von Kapitalmangel. Aus agrar- und umweltpolitischer Sicht lassen sich weiter Investitionsbeihilfen zur Umstellung auf ökologischen Landbau und für spezielle umweltgerechte Investitionen (z. B. Bau von Güllelagern) begründen. Soweit künftig öffentliche Investitionsbeihilfen gewährt werden, sollte grundsätzlich ein Nachweis über die Umweltverträglichkeit der Investitionsmaßnahme zur Auflage gemacht werden. Diese kurzfristige Maßnahme scheint dringend geboten, wenn der derzeit massive Widerspruch behoben werden soll, daß einerseits in Folge staatlicher Investitionsförderung Umweltprobleme hervorgerufen beziehungsweise verstärkt und andererseits öffentliche Mittel für eine umweltgerechte Landwirtschaft ausgegeben werden.

184. Die *Ausgleichszulage* in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten gilt als ein zentrales Instrument zur Stabilisierung der Einkommenssituation und damit der Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung in benachteiligten Gebieten. Als benachteiligte Gebiete sind derzeit in Deutschland über 50 % (1994) der landwirtschaftlich genutzten Fläche ausgewiesen. Die Förderung orientiert sich an dem Viehbestand und der pflanzlichen Produktionsfläche (außer Weizen, Zuckerrüben und Intensivkulturen). Dabei ist die Gewährung der Zulage auf maximal eine Großvieheinheit je Hektar Futterfläche beschränkt. Die Ausgleichszulage steht in einem krassen Zielkonflikt mit den von der EU-Agrarpolitik geförderten, kostenaufwendigen Programmen zur Flächenstillegung, Extensivierung und Umwidmung von Ackerflächen (Aufforstung). Die Ausgleichszulage wirkt zwar tendenziell einem Brachfallen der Flächen in benachteiligten Gebieten entgegen. Eine Aufrechterhaltung der Produktion mit Hilfe staatlicher Subventionen ist nach Auffassung des Umweltrates jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn sich daraus die angestrebten positiven Umwelteffekte ergeben. Schon der Vergleich der Mittel für die Ausgleichszulage im Rahmenplan der GAK für 1994 (ca. 940 Mio. DM) mit den Mitteln für die markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung (ca. 90 Mio. DM) (Umsetzung der Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren, VO Nr. 2078/92/EWG) zeigt, daß im Agrarhaushalt Mittel vorhanden wären, die ökologischen Komponenten ohne zusätzliche Ausgaben deutlich zu verstärken. Da die Ausgleichszulage auch durch die positiven Effekte einer vergleichsweise extensiven Landbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten und deren Bedeutung für die Landschaftsästhetik und den Erholungswert begründet wird, wäre es sinnvoll, von einer leistungsunabhängigen Subvention abzugehen und die Zahlung an eben jene positiven externen Effekte der Landnutzung zu binden. Nur eine auch an ökologischen Grundsätzen vorgenommene Gebietsabgrenzung kann als Basis für weitere Förderungsleistungen im regionalen Bereich gelten. In Zukunft sollten damit Kriterien, die sich auf die Umweltfunktionen der Landwirtschaft beziehen (SRU, 1985), unmittelbar als Maßstab für die Abgrenzung der Fördergebiete und -leistungen dienen. Die oft ins Feld geführten wirtschaftlichen Standortnachteile und die daraus resultierenden sozialen Probleme können nicht ausschließlich zur Rechtfertigung der derzeitigen Ausgleichszulage herangezogen werden. Hier sollte zusätzlich eine sektorübergreifende Politik für ländliche Räume und eine an individuellen Kriterien orientierte Sozialpolitik ansetzen. Finanzielle Mittel, die bisher mit negativen ökologischen Nebenwirkungen und hohen Streuverlusten hinsichtlich der sozialpolitischen Zielsetzung im Rahmen der Agrarpreisstützung gebunden waren, könnten entsprechend konstruktiv umgewidmet werden.

185. Die bisher noch unbefriedigende Umsetzung der *flankierenden Maßnahmen* der EG-Agrarreform von 1992, die insbesondere die Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren (VO Nr. 2078/92/EWG) und die Aufforstung (VO Nr. 2080/92/EWG) vorsieht, wird in diesem Gutachten nicht erneut erörtert; es wird auf die Analyse und die Verbesserungsempfehlungen im Umweltgutachten 1994 verwiesen (SRU, 1994, Tz. 910 ff.).

186. Durch die *Gasölverbilligung* nach dem Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetz (LwGVG) wurde die Landwirtschaft 1994 mit 853 Mio. DM gefördert (Agrarbericht 1995). Im Agrarhaushalt 1994 bildete die Gasölbeihilfe den größten Einzelposten mit einem Anteil von 7 % am gesamten Agrarhaushalt. Die Gasölbeihilfe trägt zu ca. 4 bis 8 % zum Jahreseinkommen eines Durchschnittsbetriebs bei (BML, pers. Mitt.). Zielsetzung dieser Subvention war bei ihrer Einführung die Förderung der Motorisierung und der Rationalisierung in der Landwirtschaft. Zur Rechtfertigung ihres Fortbestehens wird heute angeführt, daß die Dieselsubventionierung in der Land- und Forstwirtschaft zum Ausgleich von EU-Wettbewerbsnachteilen diene, weil jeder Mitgliedstaat den Kraftstoffeinsatz auf unterschiedlichen Wegen subventioniere. Zum Beispiel darf der Landwirt in Frankreich Heizöl als Dieselkraftstoff verwenden.

Durch die Verbilligung des Energieeinsatzes in der Landwirtschaft wird nicht nur die Luftbelastung, sondern auch die stoffliche Belastung von Böden und Gewässern und die mechanische Belastung des Bodens mit der Folge zunehmender Bodenverdichtung, Gefügezerstörung und Störung des Wasserhaushalts erhöht; gleichzeitig werden fortschrittliche Entwicklungen zur Kraftstoffeinsparung und von emissionsärmeren Antriebsarten behindert. Die Wirkungen der relativen Verbilligung des Faktors Energie – derzeit um etwa ein Drittel des Tankstellenpreises von rund 1,20 DM/L (fixer Subventionssatz von DM 41,15 pro 100 L) – können im Detail allerdings nur unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der EU-Agrarmarktordnung betrachtet werden, weil sich die entstehenden Effekte nicht voneinander isolieren lassen.

Mögliche Folge bei Wegfall der Gasölbeihilfe könnte die Stillegung ökologisch wertvoller Grenzertragsstandorte sein. Die Flächenstillegung vollzieht sich aber auch unabhängig von der Abschaffung der Gasölbeihilfe und wird zukünftig einen hohen Anteil der in Deutschland nutzbaren Agrarstandorte einnehmen. Nach Abschaffung der Gasölbeihilfe wird die Flächenstillegung gerade hofferne Flächen betreffen. In starker Abhängigkeit vom Standort, der Art des Betriebes (z. B. Marktfrucht oder Veredelung, Vollerwerb oder Nebenerwerb) und der Bewirtschaftung (konventionell, ökologisch) sowie den Fruchtfolgen und Kulturen wird die Bewirtschaftungsintensität beziehungsweise die Bodenbearbeitungsintensität reduziert. Beispielsweise könnten in konventionell wirtschaftenden Betrieben die Anzahl der Überfahrten sowie der Einsatz energieintensiver Geräte (bestimmte Zapfwellengeräte und Pflugvarianten) eingeschränkt werden. Gleichzeitig wird jedoch ein gewisser Anreiz zu verstärktem Pflanzenschutzmitteleinsatz bei reduzierter Bodenbearbeitung und zu weniger termingerechtem Mineraldünger- und Gülleeinsatz gegeben. Dieses Problem ist nur durch gleichzeitige Maßnahmen zur Beschränkung der Intensität des Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes zu lösen. Es erscheint dem Umweltrat als unrealistisch, daß durch die Abschaffung der Gasölverbilligung eine Extensivierung und eine Verlangsamung des Brachfallens von Flächen ausgelöst wird. Der Umweltrat erwartet jedoch, daß als Folge der von ihm befürworteten Umorientierung der landwirtschaftlichen Subventionen die möglichen negativen Nebenwirkungen kompensiert werden können.

187. Auch durchaus ökologisch erwünschte Formen der Landwirtschaft, zum Beispiel die Substitution von Pflanzenschutzmitteln durch mechanische Behandlungsverfahren, können mit entsprechend höherem Energieverbrauch einhergehen, so daß die Verteuerung des Kraftstoffeinsatzes ökologisch unerwünschte Anreize setzt. Durch eine parallel zur Abschaffung der Gasölverbilligung einzuführende Energiebesteuerung würde jedoch der ökologische Landbau im Vergleich zum konventionellen Landbau relativ stärker belastet (OBERHEITMANN, 1995). Betriebe mit reduzierter Bodenbearbeitung (über „Minimalbodenbearbeitung" bis hin zur Direktsaat) würden unter Umständen verstärkt auf chemische Maßnahmen ausweichen. Auch das Konzept des integrierten Pflanzenbaus, bei dem der Wachstumsphase entsprechend gedüngt wird und möglichst selektive und kurzfristig wirksame Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden, wäre möglicherweise gefährdet, und langzeit- und breitenwirksame Pflanzenschutzmittel könnten verstärkt eingesetzt werden.

188. Die Ausweitung des Rapsanbaus für die energetische Verwendung wird von der Landwirtschaft als zukünftig bedeutsamer Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung angesehen. Der Umweltrat bezweifelt jedoch, daß mit einer Förderung von Biodiesel eine ökologisch wünschenswerte, vielseitige Bewirtschaftung zu erreichen ist (SRU, 1994, Tz. 906ff.). Eine drastische Ausweitung des Rapsanbaus und eine damit wohl vielfach verbundene enge Fruchtfolge sowie hoher Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz ist problematisch.

189. Bei der *Flurbereinigung* werden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege erst in jüngster Zeit und nur zögerlich in den Abwägungsprozeß einbezogen, obwohl die Pflicht zur Berücksichtigung dieser Belange bereits 1976 im Flurbereinigungsgesetz verankert wurde. Entsprechend dem Gesetz sind Umweltverträglichkeitsprüfungen für bestimmte Verfahren der Flurbereinigung erforderlich. Neuerdings werden vermehrt sogenannte vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zu Zwecken des Naturschutzes eingesetzt, um zum Beispiel Nutzungskonflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu entflechten. Tendenziell wird der Anteil der vereinfachten Flurbereinigungsverfahren aufgrund der Änderung des Flurbereinigungsgesetzes steigen, so daß beispielsweise die Sicherstellung von Ausgleichs- und Erholungsfunktionen ländlicher Räume in den Vordergrund rückt. Gleichzeitig bieten die Verfahren ein Instrument, um Nutzungskonflikte, insbesondere zwischen Naturschutz, Landwirtschaft und Siedlung, zu lösen (§ 86 FlurbG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 23. August 1994).

190. Mit dem Instrument der *Dorferneuerung* soll der Gefahr der Erosion ländlicher Räume, insbesondere peripherer, strukturschwacher Gebiete, entgegengewirkt werden. Die Dorferneuerung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) muß im Zusammenhang mit der Regionalförderung der Länder und der Strukturförderung der Europäischen Union gesehen werden, weil sich die Zielsetzungen in bedeutenden Punkten überschneiden. Im Vergleich zu der Strukturförderung der Europäischen Union (vgl. Kap. 2.3) sind die Mittel der GAK bedeutend stringenter an die Bundes- und Landesvorgaben gebunden, so daß der Spielraum der Kommunen stärker eingeengt wird. Gerade mit dem Ziel einer aktiven Sanierung ländlicher Räume sollten die EU- und GAK-Mittel gebündelt und die Kompetenz über die Art und Weise der Verwendung stärker auf die kommunale Ebene verlagert werden. Unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Gefahr einer passiven Sanierung ländlicher Regionen durch Abwanderung ist der Ansatz, die Präferenzen und Vorstellungen der Betroffenen im politischen Entscheidungsprozeß so weit wie möglich zur Geltung zu bringen, folgerichtig.

191. Die derzeitige Förderung der *Marktstrukturverbesserung* ist überwiegend an den traditionellen Absatzstrukturen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ausgerichtet. Beispielsweise macht die Förderung der Vermarktung von nach besonderen Regeln erzeugten landwirtschaftlichen Produkten nur 1,3 % der gesamten Fördermittel für die Marktstrukturverbesserung im Rahmen der GAK aus (Tab. 2.1). Diese beinhaltet auch die Förderung des Absatzes von Produkten des ökologischen Landbaus. Ansätze, die auf eine Stärkung der Direktvermarktung von in der Region erzeugten landwirtschaftlichen Produkten setzen, sind in der GAK nicht vorhanden. Auch eine Förderung mit der Möglichkeit, gewisse Bereiche der Veredlung landwirtschaftlicher Produkte wieder auf die landwirtschaftlichen Betriebe zu verlagern, ist nicht Bestandteil der Marktstrukturverbesserung. Dagegen sind solche Elemente in der Strukturförderung der Europäischen Union (Kap. 2.3) und in einigen Länderförderprogrammen enthalten. Solche Maßnahmen hätten wahrscheinlich einen größeren positiven Effekt auf die Einkommen der Landwirte als die bisherige Ausrichtung auf die Zentralisierung von Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen.

Aus Sicht des Umweltrates sollten für einen Übergangszeitraum Prioritäten bezüglich der Entwicklung von Markt- und Marketingstrategien im ökologischen Landbau gesetzt werden (SRU, 1994, Tz. 921 ff.). Die Verbesserung der Marktmacht der Landwirte sollte durch Verbundorganisationen (regionale Vertriebsgenossenschaften, regionale Markenzeichen) sowie durch die Förderung der Direktvermarktung ausgebaut werden. Dazu gehört beispielsweise auch die Förderung des Erwerbszweiges „Ferien auf dem Bauernhof". Weiterhin ist die Wiedereinrichtung dezentraler Verarbeitungsstrukturen anzustreben, damit kostenaufwendige und umweltbelastende lange Transportwege vermieden werden. Durch verbrauchernahe Strukturen können in verschiedenen Regionen Verarbeitungs- und Direktvermarktungsaktivitäten ausgebaut und dadurch ortsnahe Arbeitsplätze geschaffen werden (regionale Beschäftigungseffekte), was einen Beitrag zur Stabilisierung ländlicher Räume bedeuten kann.

192. Wenn wie hier erneut die Kritik auf die Agrarstrukturpolitik gerichtet wird (vgl. SRU, 1994, Tz. 910 ff.) und Handlungsempfehlungen bei Maßnahmen ansetzen, die damit im Grunde die Sonderrolle der Landwirtschaft bestätigen, so ist dies vor allem mit Blick auf die gestiegene gesellschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft für ökologische Leistungen zu rechtfertigen. Die Berücksichtigung der „ökologischen Sonderrolle" in der Diskussion um das bestehende agrarstrukturpolitische Instrumentarium reicht allerdings nicht aus. Vielmehr müssen nach Auffassung des Umweltrates zur Berücksichtigung der positiven Umwelteffekte der Landwirtschaft gezielt Mittel bereitgestellt werden und negative Umwelteffekte ökonomisch sanktioniert werden. Eine zusätzliche Verschärfung des Ordnungsrechts kann innerhalb dieses Konzepts nur noch begrenzt vorgenommen werden, wenn nicht die Landwirtschaft in ihrem Gestaltungsspielraum allzusehr eingeengt werden soll.

2.4.3.3 Agrarumweltpolitik

193. Das Umweltrecht stellt zur Zeit das wichtigste Steuerungsinstrument der Agrarumweltpolitik dar. Der Einsatz umweltrechtlicher Instrumente steht immer im Konflikt zwischen ökologischer Effizienz und fiskalischer Belastung der öffentlichen Haushalte durch administrative Kosten. Die generellen Vor- und Nachteile ordnungsrechtlicher Instrumente in bezug auf ökologische und ökonomische Effizienz sind an anderer Stelle vom Umweltrat diskutiert worden (SRU, 1994, Abschn. I.3.1); an dieser Stelle soll lediglich der Aspekt der ökologischen Zielerreichung aufgegriffen werden.

Der ökologische Zielerreichungsgrad ordnungsrechtlicher Instrumente kann nur anhand der praktischen Umsetzung jedes einzelnen Instruments beurteilt werden. In den Rechtsvorschriften formulierte Ziele und Grundsätze, wie etwa „gute fachliche Praxis" oder „ordnungsgemäße Landwirtschaft", erlangen nur dann praktische Bedeutung, wenn sie mit durchsetzungsfähigen Instrumenten verknüpft sind.

Zum Einsatz von Düngemitteln

194. Die Bundesregierung setzt, wie die Antwort auf eine Große Anfrage zum Klimaschutz (agra-europe Nr. 35/94) zeigt, in der Agrarumweltpolitik vorrangig auf den ordnungsrechtlichen Ansatz mit umweltbezogenen Auflagen. Im Zusammenhang mit dem Klimaschutz wird unter anderem auf die geplante Düngeverordnung und die darin enthaltene Festsetzung von Obergrenzen für die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern verwiesen.

Das Düngemittelgesetz legt in § 1a ohne nähere Konkretisierung fest, daß Düngemittel nach guter fachlicher Praxis einzusetzen sind. 1995 hat das Bundeslandwirtschaftsministerium den Entwurf einer Verordnung vorgelegt, die die Grundsätze der guten fachlichen Praxis näher bestimmen soll (Entwurf zur Düngeverordnung, Stand 1. Juni 1995). Kernpunkte des Entwurfs sind die Grundsätze der Düngebedarfsermittlung und der Anwendung von Düngemitteln einschließlich Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft, die Begrenzung des Einsatzes von Wirtschaftsdüngern sowie die Aufzeichnungspflicht in Form einer betrieblichen Nährstoffbilanz. Mit dieser Verordnung sollen Teile der sogenannten Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG vom 12. Dezember 1991) in nationales Recht umgesetzt werden. Die Verordnung soll außerdem dazu beitragen, die Nährstoffeinträge in Nord- und Ostsee bis 1995 (Basis 1985) zu halbieren. Abschätzungen vom März 1994 zeigen, daß dieses Reduktionsziel insbesondere von der Landwirtschaft keinesfalls erreicht wird (vgl. SRU, 1996, Abschn. 2.3.3; UBA, 1994 a, S. 473). Bezogen auf diese Verpflichtungen wird die Düngeverordnung zu spät vorgelegt.

195. Der nunmehr vorliegende Entwurf zur Düngeverordnung kann nur als ein erster Schritt zur Senkung der Nährstoffemissionen bezeichnet werden, der die Klima- und Gewässerbelastungen durch Nährstoffe nicht hinreichend berücksichtigt.

Entsprechend den Vorgaben des § 1a des Düngemittelgesetzes wird die Düngebedarfsermittlung (§ 4 des Entwurfs zur Düngeverordnung) allein auf den Pflanzenbedarf, also auf die Interessen der landwirtschaftlichen Produktion ausgerichtet. Örtliche Erfordernisse des Umweltschutzes finden dabei keine Berücksichtigung. Die Grundsätze der Düngemittelanwendung, insbesondere zur Vermeidung von gasförmigen Stickstoffverlusten bei Lagerung (§ 4 Abs. 5) und Ausbringung (§ 2 Abs. 1), entsprechen weder dem ökologisch Notwendigen noch dem technisch Möglichen. Verglichen mit den allgemein anerkannten Regeln der Technik sind die eingeräumten unvermeidlichen Stickstoffverluste zu hoch angesetzt (vgl. FELDWISCH und FREDE, 1995). Auch mangelt es trotz entsprechender Vorgaben der Nitrat-Richtlinie an Vorschriften für die Güllelagerung und für befristete Düngeverbote in den Wintermonaten.

Die mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft ausgebrachten Mengen an Gesamtstickstoff dürfen auf Grünland und Ackerland 210 kg/ha · a (ab Juli 1997 auf Ackerland 170 kg/ha · a) nicht überschreiten (§ 3 Abs. 6). Diese Obergrenzen für das Ausbringen von Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft werden nicht ausreichen, um dem international verpflichtenden Reduktionsziel zum Schutz der Meere deutlich näherzukommen. Strengeren Zielsetzungen, wie etwa der Einhaltung des Nitratgrenzwertes der Trinkwasserverordnung, dem Schutz von Oberflächengewässern oder der Berücksichtigung kritischer Eintragsraten für Stickstoff in naturnahe Ökosysteme, wird die Düngeverordnung auf keinen Fall gerecht (vgl. ISERMANN und ISERMANN, 1995; SRU, 1994, Tz. 183). Einige der auf Grundlage des Abfallgesetzes (§ 15 Abs. 1 bis 3) bestehenden Länder-Gülleverordnungen beziehungweise -erlasse begrenzen schon jetzt die jährliche Ausbringungsmenge stärker als die Düngeverordnung (z. B. 160 kg/ha · a Stickstoff in Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein sowie 200 kg/ha · a in Niedersachsen gegenüber 210 kg/ha · a im Entwurf zur Düngeverordnung). Verbesserungen gegenüber den Gülleverordnungen ergeben sich lediglich dadurch, daß die Düngeverordnung eine betriebliche Nährstoffbilanz vorschreibt und daß die Mineraldüngung in die Düngebedarfsermittlung und die Anwendungsgrundsätze einbezogen wird. Eine flächenbezogene Begrenzung des Einsatzes weiterer Nährstoffträger wie etwa anderer Wirtschaftsdünger (z. B. Biokompost) und vor allem Mineraldünger wird allerdings nicht vorgenommen.

Auch ist im Unterschied zu einem früheren Verordnungsentwurf von 1992 keine Begrenzung der mit tierischen Wirtschaftsdüngern ausgebrachten Phosphormenge vorgeschrieben, obwohl Phosphor als Schlüsselfaktor für die Eutrophierung von Oberflächengewässern gilt. Die im wesentlichen zur Eigenkontrolle des Düngereinsatzes geforderte betriebliche Nährstoffbilanz (§ 5 Abs. 1) kann nicht verhindern, daß innerbetriebliche „Lastflächen" entstehen. Vor allem Betriebe mit hohem Viehbesatz überdüngen häufig hofnahe Flächen erheblich mit dem anfallenden Wirtschaftsdünger. Außerdem ist zu erwähnen, daß die EG-Nitrat-Richtlinie die Ausweisung besonders gefährdeter oder sensibler Gebiete vorschreibt und damit fordert, bei der Reduzierung der Nährstoffbelastung räumliche Schwerpunkte zu setzen. Von der Möglichkeit der räumlichen Differenzierung wird im vorliegenden Entwurf zur Düngeverordnung kein Gebrauch gemacht. Es liegt zur Zeit auch keine andere Verordnung vor, die gefährdete Gebiete im Sinne der EG-Nitrat-Richtlinie ausweist.

196. Die aufgezeigten Lücken und Mängel lassen zahlreiche Ansätze zur Verbesserung der ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Bereich des Düngemitteleinsatzes offen.

Die Zielbestimmung des Düngemittelgesetzes ist dringend um die Belange des Umweltschutzes, insbesondere des Klima- und Gewässerschutzes, zu erweitern. Neben der Begrenzung des Stickstoffeinsatzes sind auch flächenbezogene Obergrenzen für Phosphor, der mit Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft ausgebracht wird, festzulegen. Die Höhe der Nährstoffmengenbegrenzung sollte sich zusammen mit anderen Maßnahmen zumindest an der Verpflichtung Deutschlands zur Halbierung der Nährstoffeinträge in Nord- und Ostsee orientieren (SRU, 1994, Tz. 211). Um viehstarke Betriebe nicht übermäßig durch eine wesentlich strengere Begrenzung des Nährstoffeinsatzes aus Wirtschaftsdüngern zu belasten, ist den Betrieben die Möglichkeit einzuräumen, ihren Dünger an andere Betriebe abzugeben. Voraussetzung einer solchen Regelung ist allerdings, daß die Betriebe langfristige Abnahmeverträge nachweisen.

Wegen der erheblichen Umsetzungs- und Kontrollprobleme eines schlagspezifischen Bilanzierungsansatzes hält der Umweltrat an dem Vorschlag einer betrieblichen Nährstoffbilanzierung fest. DOLUSCHITZ et al. (1992) stellen einen praktikablen Ansatz für die betriebliche Bilanzierung mit Hilfe der laufenden Buchführung vor. Allerdings ist einzuräumen, daß ein erheblicher Anteil der Betriebe kein Buch führt. Die Sekundärnutzung für ökologische Zwecke könnte aber ein Anreiz beziehungsweise eine Verpflichtung zur Buchführung sein, unter Umständen sogar den Einstieg in eine ökologisch orientierte Buchführung bedeuten.

Die vorgesehene Düngebilanz dient laut Entwurf nicht nur der Eigenkontrolle des Landwirts, sondern auch dem Nachweis über die Einhaltung der guten fachlichen Praxis. Darüber hinaus sollte nach Ansicht des Umweltrates die Düngebilanz dazu genutzt werden, auf Betriebsebene überhöhte Nährstoffeinträge zu ermitteln und höhere Anforderungen an die Düngungspraxis zu stellen. Hierzu sollte in der Düngeverordnung eine Generalklausel eingefügt werden, die bei Überschreitung der zulässigen Nährstoffobergrenzen erlaubt, einen Wert für maximal tolerierbare Stickstoffbilanzüberschüsse nach dem Konzept der kritischen Eintragsraten für naturnahe Ökosysteme festzulegen und zur besseren Kontrolle schlagspezifische Aufzeichnungen zu verlangen. Eine Orientierung am Konzept der kritischen Eintragsraten würde eine wesentlich strengere Begrenzung des Düngemitteleinsatzes, als im gegenwärtigen Entwurf zur Düngeverordnung vorgesehen, be-

deuten. Die anrechenbaren unvermeidlichen Stickstoffverluste bei der Lagerung und Ausbringung von Stickstoff sind am aktuellen Stand der Technik zu orientieren. Des weiteren sind ausreichende Lagerkapazitäten für Gülle zu fordern und die Ausbringung in den Wintermonaten ist zu verbieten.

Häufig wird argumentiert, daß die bestehenden Schutzgebietsausweisungen zur Begrenzung des Düngemitteleinsatzes bereits genügten und daß somit kein Anlaß bestehe, besonders gefährdete Gebiete auszuweisen. Jedoch knüpfen die vorhandenen Wasserschutz- und Naturschutzgebiete nicht an die bestehende Belastungssituation an, wie es die EG-Nitrat-Richtlinie verlangt. Für die Vorauswahl gefährdeter Gebiete nach der Höhe der Nitratbelastung bietet sich der Atlas der Nitratbelastung von WENDLAND et al. (1993) an. In diesem Zusammenhang erinnert der Umweltrat auch an seine Ausführungen zu den kritischen Eintragsraten für Stickstoff im Umweltgutachten 1994 (SRU, 1994, Abschn. I.2.4.1). Innerhalb der als gefährdet erkannten Gebiete sollten von vornherein verschärfte Anforderungen an die Düngebilanz gestellt werden.

197. Als Alternativen zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen werden häufig Abgabenlösungen zur Reduzierung des Nährstoffeinsatzes in der Landwirtschaft vorgeschlagen. Neben der ordnungsrechtlichen Begrenzung des Wirtschaftsdüngereinsatzes kommt zum Beispiel die Einführung einer Gülleabgabe in Betracht. Aus technischen Gründen müßte eine Gülleabgabe allerdings beim einzelnen Landwirt ansetzen, was zu unüberwindbaren organisatorischen Problemen und hohen Umsetzungskosten führen würde. Entsprechend wird dieser Lösungsansatz für unpraktikabel gehalten und deshalb nicht weiter verfolgt.

Zur Reduzierung des Nährstoffeintrags aus mineralischer Düngung wird vom Umweltrat seit Jahren die Einführung einer Stickstoffabgabe und eine lenkungswirksame Rückverteilung der Einnahmen an die Landwirtschaft gefordert (SRU, 1985, Abschn. 5.7.4, 1994, Tz. 944). Die Forderung wurde inzwischen von vielen Autoren und Institutionen aufgegriffen (u. a. FELDWISCH und FREDE, 1995; Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre", 1994, S. 268 ff.; UBA, 1994b; MEYER et al., 1993; Wissenschaftlicher Beirat beim BML, 1993; STREIT et al., 1989). Die Ausgestaltung der Besteuerung und Rückerstattung variiert von Konzept zu Konzept sehr stark. Zwei wesentliche Forderungen lassen sich jedoch in allen Konzepten ausmachen:

- Der Preis des mineralischen Stickstoffs (bzw. des Mineraldüngers insgesamt) muß steigen, um auf eine effiziente Weise die Nährstoffemissionen zu reduzieren.
- Die Besteuerung darf, bezogen auf den gesamten Agrarsektor, für die Landwirtschaft keine zusätzliche finanzielle Belastung bewirken.

An dieser Stelle kann es nicht um die Darstellung der jahrelangen Diskussion über die Vor- und Nachteile einer Stickstoffabgabe gehen. Unbestreitbare Vorteile gegenüber ordnungsrechtlichen Instrumenten sind der einfachere Vollzug und die zwar von Standort zu Standort variierende, aber doch insgesamt weitgehend flächendeckende Senkung des Nährstoffeinsatzes. Kontrollprobleme wie bei der Durchsetzung von Düngemittel-Anwendungsvorschriften, insbesondere von Nährstoffobergrenzen, treten nicht auf. Gleichwohl ist zu befürchten, daß die Stickstoffabgabe in Gebieten mit Sonderkulturanbau, Futterbau und Veredlungsbetrieben wegen des niedrigen Kostenanteils von Düngern beziehungsweise wegen des anfallenden Wirtschaftsdüngers nur eingeschränkt wirksam wäre. Deshalb wird die Stickstoffabgabe stets in Kombination mit dem Ordnungsrecht diskutiert. Zur Reduzierung verbleibender regionaler oder betriebstypenspezifischer Belastungsspitzen wird die Verschärfung des Düngemittelrechts (Tz. 196) empfohlen. Um spezifische Schutzziele zu erreichen, wird weiterhin die Ausweisung von Schutzgebieten und die Honorierung ökologischer Leistungen befürwortet. Zur lokalen Feinsteuerung von Umweltkonflikten ist das Ordnungsrecht auch wegen der im allgemeinen vorhandenen Kontrollprobleme nicht ausreichend in der Lage. Hierfür kommen nach Auffassung des Umweltrates am ehesten Verhandlungslösungen zwischen den Konfliktpartnern in Betracht (Tz. 213ff.), weil diese auf spezifische Standortbedingungen Rücksicht nehmen können. Ob Kompromisse mit gewerblichen Tierhaltern überhaupt möglich sind, ist allerdings fraglich. Die Besteuerung des mineralischen Stickstoffs soll lediglich die Basis für die Verwirklichung spezifischer Umweltschutzziele schaffen. Den zu erwartenden Wettbewerbsvorteilen von viehstarken Betrieben gegenüber Ackerbau- beziehungsweise Marktfruchtbetrieben kann durch die Begrenzung der Wirtschaftsdüngermenge und – damit indirekt – des Viehbesatzes entgegengewirkt werden.

Angesichts des gesunkenen Einsatzes von mineralischen Stickstoffdüngern (SRU, 1996, Tz. 268) und der gestiegenen Effizienz bei der Düngemittelanwendung könnte sich die Frage erheben, ob zukünftig noch Bedarf nach einer Abgabe auf mineralischen Stickstoffdünger besteht. Zwar ist der durchschnittliche jährliche Stickstoffbilanzüberschuß von 167 kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) (1985/86) auf 113 kg/ha LF (1991/92) zurückgegangen (ISERMANN, 1991, zit. nach Wissenschaftlicher Beirat beim BML, 1993). Jedoch liegen vergleichbare jüngere Nährstoffbilanzen nicht vor, und die Daten zur Belastungssituation der naturnahen Ökosysteme, der Wälder, der Oberflächengewässer einschließlich der Meere sowie des Grundwassers steigen weiter an (SRU, 1994; UBA, 1994a). Aufgrund der mangelhaften Datenlage und fehlender Wirksamkeitsanalysen läßt sich nicht beweisen, daß bisher ergriffene Maßnahmen (z. B. Preissenkungen bei Agrarprodukten im Rahmen der Agrarreform 1992) ausreichen, um die noch immer vorhandenen Belastungen nachhaltig zu reduzieren. Besseren Aufschluß über die (potentielle) Nährstoffbelastung können regelmäßig aufgestellte Nährstoffbilanzen geben – und zwar für Stickstoff und Phosphor. Dabei sind alle Verursacherbereiche, nicht nur die Landwirtschaft, zu berücksichtigen. Bereits bestehende Ansätze, wie der Nitratatlas für den Bereich Landwirtschaft (WENDLAND et al., 1993), sollten deshalb unbedingt fortgeführt werden.

Der Umweltrat hält eine Stickstoffabgabe tatsächlich dann für entbehrlich, wenn das Ordnungsrecht strengere Maßstäbe anlegte und in der Düngeverordnung zum Beispiel am Konzept der kritischen Eintragsraten orientierte maximale Nährstoffbilanzüberschüsse festlegte und deren Einhaltung auf effiziente Weise kontrolliert werden könnte.

198. Die vor der Agrarreform angestellten Untersuchungen zur Preiselastizität der Düngemittelnachfrage kamen überwiegend zu dem Ergebnis, daß die Wirkung einer Stickstoffverteuerung auf die optimale spezielle Intensität gering ist (zusammenfassend: FELDWISCH und FREDE, 1995; von URFF, 1992). Neuere Untersuchungen deuten auf Preiselastizitäten der Düngemittelnachfrage zwischen –0,28 und –0,5 und damit auf eine erhebliche Wirksamkeit einer Lenkungsabgabe hin (DUBBERKE und SCHMITZ, 1993; BECKER, 1992; STROTMANN, 1992). WEINGARTEN et al. (1995) simulieren bei einem Gesamtkonzept von Abgaben auf Mineraldünger und Gülleüberschüsse (jeweils 1 DM/kg N bzw. Gülle-N), bei gleichzeitigem Verbot von Pflanzenschutzmitteln mit Wasserschutz-Auflage und von Grünlandumbruch sowie einer Rückverteilung je ha Landfläche, den Abbau der Stickstoffüberschüsse in fast sämtlichen Regionen bis zum Jahr 2005.

199. Eine Begrenzung oder Verringerung der Futtermittelimporte zur Senkung der Stickstoffüberschüsse in der Viehwirtschaft, wie sie beispielsweise die Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre" (1994) gefordert hat, gerät grundsätzlich in Konflikt mit den 1995 in Kraft getretenen GATT-Regelungen zum Abbau von Handelshemmnissen.

200. Die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung der Düngeverordnung sollten nach Ansicht des Umweltrates unverzüglich umgesetzt werden. Da das Reduktionsziel einer Halbierung der Nährstoffeinträge in die Nord- und Ostsee von 1985 bis 1995 nicht erreicht wird (Tz. 194) und auch durch die vorgesehenen Obergrenzen im Entwurf zur Düngeverordnung keine flächendeckende und ausreichende Reduzierung der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft zu erwarten ist, schlägt der Umweltrat parallel zum Erlaß der Düngeverordnung die Einführung einer Abgabe auf mineralischem Stickstoffdünger vor. Hiermit soll sichergestellt werden, daß sich die Düngung flächendeckend auf einem standortangepaßten, niedrigeren Niveau einstellt und damit auch die Umweltbelastungen verringert werden.

Zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln

201. Pflanzenschutzmittel bedürfen gemäß § 11 Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) einer behördlichen Zulassung. Bei der Anwendung sind neben den behördlichen Anwendungsbestimmungen die Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten und Gefahren für die Gesundheit, das Grundwasser und den Naturhaushalt zu vermeiden (§ 6 PflSchG). Der Anwender muß eine Qualifikation nachweisen, die ihn zum sachgerechten Einsatz befähigt (§ 10 Abs. 3 PflSchG). Nach der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung kann der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln vor allem innerhalb von Naturschutzgebieten, Wasserschutz- und Grundwassereinzugsgebieten verboten oder eingeschränkt werden (§ 1 bis 4 PflSchAnwendV).

Besonders problematisch ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Fläche außerhalb von Schutzgebieten und eine damit verbundene Verdriftung, Auswaschung oder ein Abtrag von der Bodenoberfläche. Die Zulassungs- und Anwendungsregelungen des Pflanzenschutzgesetzes (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b, § 6 Abs. 1 Satz 2 PflSchG) berücksichtigen zwar die Gefahren für das Grundwasser sowie den Naturhaushalt. Auch Anwendungsverbote oder -beschränkungen zur Gefahrenabwehr nach § 7 PflSchG können zum Schutz des Grundwassers und des Naturhaushalts erlassen werden. In der Zulassungspraxis überwiegt jedoch – trotz Überprüfung des Versickerungsverhaltens und Erweiterung des ökologischen Prüfprogramms durch die Pflanzenschutzmittelverordnung von 1987 – der Gesundheitsschutz. Des weiteren fehlt ein ausreichendes Instrumentarium, um die Aufwandsmengen einmal zugelassener Mittel möglichst gering zu halten und eine Akkumulation in Umweltkompartimenten, zum Beispiel Boden, Flüssen, Meeren, Grundwasser, zu verhindern. Nach § 6 Abs. 1 PflSchG sind die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes zu berücksichtigen. Allerdings findet sich im Gesetz keine Konkretisierungsermächtigung. Die Liste der Anwendungsbeschränkungen nach der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung bezieht sich neben dem im Vordergrund stehenden Gesundheitsschutz lediglich auf Schutzgebiete nach dem Bundesnaturschutzgesetz, Wasser- und Heilquellenschutzgebiete sowie den allgemeinen Gewässerschutz gegen Abdriften. Im Grundsatz besteht ein Konflikt zwischen räumlich begrenzten Anwendungsbeschränkungen in Schutzgebieten und einem Defizit an flächendeckend wirkenden Instrumenten. Als Folge dieses Ungleichgewichts können sogar die Ergebnisse von Anstrengungen innerhalb von Schutzgebieten durch negative Randeffekte von außen geschmälert werden. Eine lückenlose Kontrolle in der Fläche erscheint allerdings kaum möglich.

202. Der Entwurf zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes vom 17. Juli 1995 soll insbesondere der Umsetzung der EG-Richtlinie über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (91/414/EWG) dienen. Überwiegend wird das Zulassungsverfahren des geltenden Rechts beibehalten, jedoch dürfen entsprechend der Richtlinie grundsätzlich nur Pflanzenschutzmittel zugelassen werden, die in der EU-Wirkstoffliste aufgenommen sind. Zulassungen anderer Mitgliedstaaten (sowie EWR-Staaten) sind anzuerkennen, wenn die für die Anwendung des Pflanzenschutzmittels im Inland bedeutsamen Verhältnisse, insbesondere hinsichtlich der Belange der Landwirtschaft, der Auswirkungen auf die Gesundheit und das Grundwasser sowie der Auswirkungen auf den Naturhaushalt, denen des betreffenden ausländischen Staates entsprechen. Schließlich dürfen künftig Pflanzenschutzmittel nur noch in den Bereichen angewendet werden, für die sie zugelassen sind (sog. Indikationszulassung).

Die EG-Bewertungs-Richtlinie (94/43/EG) enthält klare Vorschriften darüber, unter welchen Voraussetzungen eine Zulassung zu versagen ist, weil die Persistenz des Pflanzenschutzmittels beziehungsweise seiner (öko)toxikologisch relevanten Abbauprodukte zu nicht vertretbaren Wirkungen führt (Anhang VI B Ziff. 2.5.1, C Ziff. 2.5.1). In bezug auf den Grundwasserschutz unterscheidet die Bewertungsrichtlinie zwischen Grundwasser, das der Trinkwassergewinnung dient und sonstigem Grundwasser. Für Grundwasser, das der Trinkwassergewinnung dient, bilden grundsätzlich die Werte der EG-Trinkwasserrichtlinie (80/778/EWG) den Bewertungsmaßstab. Soweit die Kommission bei Aufnahme eines Stoffes in die Wirkstoffliste weniger strenge Werte festlegt, kann, wenn nur die Einhaltung dieser Werte zu erwarten ist, eine befristete („beobachtete") Zulassung erteilt werden, jedoch braucht kein Mitgliedstaat derartige ausländische Zulassungen anzuerkennen und sie auch nicht in das nationale Recht einzuführen (Anhang VI C Ziff. 2.5.2). Der Schutz nicht bewirtschafteten Grundwassers entspricht – entgegen dem Mandat der Grundrichtlinie 414/91/EWG – lediglich dem Schutz des Naturhaushaltes („unannehmbare" Wirkungen). Bei der Bewertung sind stets auch die kumulativen Wirkungen von Pflanzenschutzmitteln zu erfassen. Die in § 15 PflSchG normierten Zulassungsvoraussetzungen schließen das zwar nicht aus, die Berücksichtigung kumulativer Wirkungen entspricht aber nicht gegenwärtiger Praxis. Die Novelle des Pflanzenschutzmittelgesetzes wird diese EU-Vorgaben zu berücksichtigen haben.

203. Trotz bestehender Verschärfungsmöglichkeiten im Zulassungs- und Anwendungsrecht stellt sich auch im Bereich des Pflanzenschutzes die Frage, ob das Ordnungsrecht eine Mindestqualität der biotischen und abiotischen Ressourcen sichern kann, oder ob es dazu nicht der Ergänzung durch weitere Instrumente bedarf. Besonders in Landschaftsräumen mit guten natürlichen Standortbedingungen, in denen sich regionale Konzentrationen von Marktfruchtbetrieben herausgebildet haben (z. B. Bördelandschaften, Köln-Aachener Bucht, Wetterau), werden hohe Intensitäten des Pflanzenschutzmitteleinsatzes bestehen bleiben. Angesichts der zunehmenden Funde von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und -metaboliten in Grundwässern und der Belastung von Bächen, Flüssen und der Meere durch eingeschwemmte Wirkstoffe hält es der Umweltrat für erforderlich, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln flächendeckend auf ein umweltverträgliches Maß zu beschränken.

Entscheidend für die Umweltbelastungen, die aus dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln herrühren, sind neben der Ausbringungsmenge auch die chemische Zusammensetzung der Wirkstoffe, ihre Giftigkeit und Persistenz sowie die Sorgfalt und Kenntnis des Anwenders. Dabei wird die Ausbringungsmenge nicht allein von der Anzahl der Anwendungen und den Eigenarten der Behandlungsfläche bestimmt, sondern ebenso von der Ausbringungstechnik. Das Know how des Anwenders beeinflußt, inwieweit angesetzte und ausgebrachte Pflanzenschutzmittelmenge übereinstimmen, und somit die Restmenge, die entsorgt werden muß. Gerade die Beseitigung überschüssiger Restmengen sowie Fehler bei Lagerung, Transport und der sonstigen Handhabung von Pflanzenschutzmitteln führen oft zu schwerwiegenderen Umweltbelastungen als bei der Ausbringung selbst. Verschiedene Einflußfaktoren bestimmen den Grad der Umweltbelastung; diese ist deshalb auch nur durch ein Instrumentenbündel zu verbessern.

204. Als zusätzlicher Schutz wäre die Einführung einer Haftungsregelung bei Pflanzenschutzmitteln in Betracht zu ziehen. Dafür bestehen bisher keine ausreichenden Rechtsgrundlagen. Das Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) begründet lediglich eine Anlagenhaftung. Allerdings sieht § 22 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) eine Handlungshaftung für gezielte Einwirkungen auf Gewässer vor, deren Grundgedanke ausgeweitet werden könnte. Die Einführung einer Haftung für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln würde aber zu einer Systemveränderung führen, die nicht isoliert nur für Pflanzenschutzmittel durchgesetzt werden könnte. Um wirksam zu sein, müßte entgegen den Regelungen der §§ 6, 7 Umwelthaftungsgesetz auch das Kausalitätsmodell des § 22 Abs. 1 Satz 2 WHG übernommen werden, wonach bei ungeklärter Verursachung jeder gesamtschuldnerisch haftet, dessen Handlung nur geeignet war, im Zusammenwirken mit anderen Einwirkungen auf das Gewässer den Schaden zu verursachen, sofern er sich nicht entlastet. Diese Beweisregel ist aber rechtspolitisch problematisch, weil sie zu einer Verdachtshaftung führt. Überdies wäre sie noch nicht einmal ausreichend, da bei Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln vielfach schon die Eignung zur Mitverursachung zweifelhaft sein und schon der Beweis einer Ausbringung zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort nicht immer möglich sein wird. Schließlich müßte, um wirksam zu sein, der Interessenschutz der Haftung auch auf Gewässer ausgedehnt werden, die gegenwärtig keiner Nutzung unterliegen und deren Schädigung nach herkömmlichem Verständnis nicht zu einem Vermögensschaden führt.

Eine Herstellerhaftung im Bereich der Pflanzenschutzmittel steht vor den gleichen grundsätzlichen Problemen. Nach geltendem Recht greift die Gefährdungshaftung nach dem Produkthaftungsgesetz nicht, da sie auf fehlerhafte oder mangels ausreichender Instruktionen gefährliche Produkte beschränkt ist und nur Verbraucherschäden erfaßt. Es bedürfte also auch hier einer grundlegenden Änderung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen, die nach der Produkthaftungsrichtlinie zwar nicht ausgeschlossen ist, aber wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung politisch schwierig durchsetzbar wäre. Insgesamt erscheint das Haftpflichtrecht wenig problemangemessen.

205. Für eine flächendeckende Begrenzung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes kann auch die Einführung einer Pflanzenschutzmittelabgabe erwogen werden. Ein solches ökonomisches Steuerungsinstrument wird aber bei Pflanzenschutzmitteln, deren Einsatz allein der Sicherung eines standort- und sortenbedingten Ertragsniveaus dient und nicht wie beim

Stickstoff der Ertragssteigerung, erst bei einer Vervielfachung des Preises eine Wirkung entfalten, da als Alternative zu ihrem Einsatz vom Landwirt das Risiko eines völligen Ertragsausfalls einkalkuliert werden muß. Auch wären für eine solche Abgabe die Pflanzenschutzmittel in Gefährlichkeitsklassen einzuteilen, um eine ausreichend präzise Bemessungsgrundlage im Sinne des Abgabenrechts zu erhalten (SRU, 1985, Tz. 1302). Eine solche genaue Kategorisierung ist schwierig, da zum Beispiel Aspekte des Gesundheitsschutzes, des Gewässerschutzes, des Arten- und Biotopschutzes sowie der Persistenz in der Umwelt gleichermaßen berücksichtigt beziehungsweise Vor- und Nachteile für den einen oder anderen Schutzzweck gegeneinander abgewogen werden müßten. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten kann der Umweltrat eine Pflanzenschutzmittelabgabe nicht empfehlen.

206. Vielmehr sollte in einem Maßnahmenbündel das Ordnungsrecht konkretisiert und die Offizialberatung weiter verbessert und effizienter gestaltet werden. Darüber hinaus sollte durch verstärkte Verbraucheraufklärung verdeutlicht werden, daß makellose äußerliche Qualität vielfach durch erhöhten Pflanzenschutzmittel- und Düngemitteleinsatz erkauft wird.

Zur Tierhaltung

207. Im Bereich der Tierhaltung werden die Umweltbelastungen, die aufgrund von gasförmigen Emissionen (i.w. Methan, Ammoniak) entstehen, durch das Umweltrecht unzureichend erfaßt. Erst bei der Errichtung von großen Anlagen zur Haltung von Schweinen und Geflügel greift die Genehmigungspflicht nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ein (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV). Der Anwendungsbereich des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG) ist noch enger begrenzt. Im Bereich der Milch- und Rindviehhaltung, der derzeit für den weitaus größten Anteil an den gesamten Methanemissionen aus der Tierhaltung verantwortlich ist (über 93 %; HAAS und KÖPKE, 1994), existiert nur eine indirekte Regelungswirkung über Vorschriften zur Flächenbindung der Tierhaltung in Förderrichtlinien (Tz. 182) und Länder-Gülleverordnungen (Tz. 195).

Da eine Umweltverträglichkeitsprüfung erst bei sehr großen Stallkapazitäten (vgl. Nr. 24 des Anhangs zu Nummer 1 der Anlage zu § 3 UVPG) durchgeführt werden muß, hat sie in den alten Bundesländern bislang kaum eine Rolle gespielt. Wegen der dortigen größeren Stallbauten liegt der Anwendungsschwerpunkt in den neuen Bundesländern. Betriebe mit kleineren Stallkapazitäten beziehungsweise Bestandsgrößen werden allerdings auch bei absolut umweltunverträglichen Bestandsdichten nicht vom Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz erfaßt. Dagegen dürfte die Genehmigungspflicht nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz in der landwirtschaftlichen Praxis vergleichsweise häufig zur Anwendung kommen. Allerdings sind die Auflagen zur Emissionsminderung nicht an die Emissionsmengen, sondern an den Stand der Technik geknüpft (§ 5 Abs. 2 BImSchG). Ammoniakemissionen, die bei der Lagerung außerhalb von Stallanlagen und bei der Ausbringung von tierischen Wirtschaftsdüngern entstehen, werden vom Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht erfaßt und sind somit genehmigungsrechtlich nicht begrenzt. Im Problembereich Methanemissionen gibt es noch keine angepaßten Verfahren zur Emissionserfassung.

208. Aufgrund der erheblichen Regelungsdefizite hat Niedersachsen bereits 1994 einen Entwurf für ein Bundesgesetz zur Begrenzung der Konzentration und zur Sicherung der Flächenbindung der Tierhaltung vorgelegt. Der Gesetzentwurf soll neben ökologischen auch regionalpolitischen und seuchenhygienischen Zielen dienen (agra-europe, Nr. 52/94, Sonderbeilage). Es soll unter anderem dadurch erreicht werden, daß

- flächenunabhängig produzierende Tierhaltungsbetriebe von bestehenden steuerlichen Vorteilen und staatlichen Förderungen ausgeschlossen und
- die in bestimmten Gesetzen enthaltene Sonderregelungen zugunsten der Landwirtschaft (Baugesetzbuch – insbesondere § 35 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 zum Bauen im Außenbereich –, Landpacht- und Grundstücksverkehrsgesetz, Bewertungs- und Einkommensteuergesetz, Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetz) eingeschränkt werden.

Die Definition beziehungsweise Abgrenzung der flächengebundenen Tierhaltung soll über das Kriterium „Umfang des in der Tierhaltung anfallenden Dungs, der pro Flächeneinheit umweltverträglich zu verwerten ist", gemessen in Dungeinheiten pro Hektar (DE/ha), erfolgen. Der Umweltrat befürwortet diese Gesetzesinitiative zur konsistenten Durchsetzung der Flächenbindung in allen bislang die Konzentration der Tierhaltung privilegierenden Ordnungsgesetzen. Die Begrenzung des Viehbesatzes sollte sich dabei an den Grundsätzen und Maßstäben der guten fachlichen Praxis, die in der künftigen Düngeverordnung in der empfohlenen Weise näher zu bestimmen sind (Tz. 196), orientieren.

Zum Bodenschutz

209. Da die Verabschiedung des Bundes-Bodenschutzgesetzes einschließlich untergesetzlicher Regelungen nach wie vor aussteht, werden Aspekte des Bodenschutzes bislang im Bundesnaturschutzgesetz, im Baugesetzbuch und in der Klärschlammverordnung behandelt. Die allgemeinen Schutzvorschriften zum Boden und der unbestimmte Grundsatz der „ordnungsgemäßen Landwirtschaft" verfügen über nahezu keine praktische Durchsetzungskraft. Von der Klärschlammverordnung ist immerhin eine tatsächliche Reduzierung der Schwermetalleinträge bei der Ausbringung von Klärschlämmen auf landwirtschaftlich genutzte Böden zu erwarten. Inwieweit die gesetzten Grenzwerte ausreichend sind, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Grundsätzlich ist die Klärschlammverordnung aber aufgrund der rechtsverbindlich festgelegten Grenzwerte und Kontrollen (Proben von Klärschlamm und Boden) ein geeignetes Instrument, um Schwermetall- und organische Belastungen des Bodens sowie Einträge ver-

schiedener organischer Schadstoffe durch die Ausbringung von Klärschlämmen zu vermindern. Daß mit diesem Instrument nur ein kleiner Teilbereich des Bodenschutzes im Verursacherbereich Landwirtschaft und Gartenbau und auch innerhalb der Problematik von Schwermetallen und organischen Stoffen wiederum nur ein Teilbereich abgedeckt ist, steht außer Frage.

Auch der aktuelle Entwurf zum Bundes-Bodenschutzgesetz (E.-BBodSchG vom 18. August 1995) sieht lediglich die Formulierung allgemeiner Grundsätze zum Bodenschutz und den Verweis auf die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft (§ 22 E.-BBodSchG) vor. Nach der Entwurfsbegründung soll § 22 nur die bodenphysikalischen Voraussetzungen festlegen, das heißt, bestimmte Nutzungen an ungeeigneten Standorten unterbinden oder einschränken. Die Problematik der umweltgefährdenden Stoffe beziehungsweise Stoffmengen durch Dünger und Pflanzenschutzmittel wird den einschlägigen Spezialgesetzen überlassen. Diese Abgrenzung erfordert aber, daß die bodenschützenden Aspekte des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts (z. B. § 6 PflSchG) explizit genannt werden und um die Pflicht ergänzt werden, Anreicherungen umweltgefährdender Stoffe in landwirtschaftlich genutzten Böden mit Blick auf die Gesamtbelastung und die komplexen Auswirkungen auf die Bodenfunktionen zu vermeiden, unbeschadet der sich ansonsten aus dem Stoffrecht ergebenden Pflichten (SRU, 1996, Abschn. 2.3.2).

Auch im Bereich Bodenschutz kann das Ordnungsrecht – wie in anderen umweltpolitischen Regelungsbereichen auch – nur bedingt alle Anforderungen erfüllen. Da der Boden einen äußerst wichtigen, nicht erneuerbaren Produktionsfaktor der Agrarproduktion darstellt, besteht aber ein vergleichsweise großes wirtschaftliches Eigeninteresse der Landwirte, das Ertragspotential dieses Faktors zu erhalten. Es sind also gute Voraussetzungen gegeben, über eine intensive Beratung und Aufklärung der Landwirte ein höheres Maß an Bodenschutz zu erreichen als durch nicht standortgerechte Verordnungen, erlassen auf einer problemfernen Entscheidungsebene. Gerade weil im Bereich des Bodenschutzes große Überschneidungsbereiche zwischen ökonomischen Interessen und ökologischen Zielen vorhanden sind, liegt der Ansatzpunkt zur Verringerung von Umweltbelastungen nach Auffassung des Umweltrates vor allem in der Stärkung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Beratung.

Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers

210. Wie die Auswertung umweltbezogener Daten (UBA, 1994a) zeigt, haben Rechtsvorschriften zum Wasserschutz im Verursacherbereich Landwirtschaft (Wasserhaushaltsgesetz, Pflanzenschutzrecht, Düngemittelrecht) bis jetzt keinen ausreichenden Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers vor Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträgen gewährleistet. Die Möglichkeit, in Wasserschutzgebieten weitergehende Bestimmungen zum Trinkwasserschutz zu erlassen (§ 19 WHG und § 3 Abs. 2 PflSchAnwendV) führt zwar innerhalb von Schutzgebieten zu geringeren Umweltbelastungen als außerhalb, kann aber nach bisheriger Datenlage den Wasserschutz offensichtlich nur unvollständig sichern.

Anforderungen, die die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung in Wasserschutzgebieten einschränken, müssen finanziell ausgeglichen werden (§ 19 Abs. 4 WHG). § 1a WHG bestimmt, daß das Grundeigentum nicht das Recht auf Gewässerbenutzung einschließt (diese Regelung entspricht verfassungsrechtlichen Grundsätzen [BVerfGE 58, 300 – Naßauskiesung; BVerwG, NVwZ-RR 1994, S. 494]). Der Landwirtschaft werden für eine Einschränkung der landwirtschaftlichen Betriebsführung in § 19 Abs. 4 WHG Ausgleichszahlungen auch unterhalb der Schwelle der verfassungswidrigen Inhaltsbestimmung des Eigentums eingeräumt. Stoffliche Einträge aus dem Einsatz von Betriebsmitteln können unter bestimmten, im einzelnen streitigen Voraussetzungen Gewässerbenutzungen sein (vgl. MÖKER, 1993, S. 114ff.; LINDEN, 1993, S. 109ff.). Der Umweltrat kritisiert die Privilegierung, die mit der Entschädigungspflicht für über die ordnungsgemäße Landwirtschaft hinausgehende Nutzungsbeschränkungen verbunden ist, solange der Begriff der Ordnungsmäßigkeit ausschließlich agrarökonomisch verstanden wird. Der Umweltrat weist erneut darauf hin, daß eine agrarökonomisch ordnungsgemäße Düngung unter Umständen einen Gefährdungstatbestand darstellen kann, der im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes erlaubnispflichtig sein sollte (SRU, 1985, Tz. 1280 f.).

Insgesamt ergibt sich, daß das Wasserhaushaltsgesetz vom Gesetzgeber als ein Instrument gedacht ist, innerhalb von Wasserschutzgebieten unter anderem die landwirtschaftliche Nutzung zu beschränken, soweit dies zur Einhaltung der Trinkwasserverordnung auch unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge notwendig ist. Es dient aber nicht primär dazu, einen flächendeckenden Schutz des Grundwassers beziehungsweise der Oberflächengewässer vor Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleinträgen zu gewährleisten. § 3 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes hat nur einen eng begrenzten Anwendungsbereich und ist als flächendeckendes Instrument nicht geeignet. Derzeit stehen weder ordnungsrechtliche noch andere Instrumente zur Verfügung, um flächendeckend eine deutliche und nachhaltige Verminderung der Gewässerbelastungen aus dem Verursacherbereich Landwirtschaft zu erreichen. Deshalb sind nach wie vor Maßnahmen geboten, die auf der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche ansetzen (Tz. 200).

Schutz von Natur und Landschaft

211. Das Bundesnaturschutzgesetz billigt der „ordnungsgemäßen Landwirtschaft" in § 1 Abs. 3 eine „zentrale Bedeutung für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft" zu. Diese Zuschreibung soll das sogenannte Agrarprivileg rechtfertigen, demzufolge die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen (§ 8 Abs. 7 BNatSchG) und damit von den Regelungen ausgenommen ist, die solche Eingriffe verhindern oder ausgleichen sol-

len. Der Begriff der ordnungsgemäßen Landwirtschaft und folglich die Reichweite der Privilegierung ist umstritten. Ein Ansatz zur Konkretisierung ist die Empfehlung des Umweltrates, die Landwirtschaftsklauseln des Bundesnaturschutzgesetzes und der entsprechenden Ländergesetze aufzuheben und statt dessen in diesen Gesetzen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Betreiberpflichten für die Landwirte einzuführen. Zur genaueren Bestimmung des Inhalts der Betreiberpflichten sollen Regeln umweltschonender Landwirtschaft erarbeitet und in einem Regelwerk zusammengefaßt werden (SRU, 1985, Kap. 5.6). Der Umweltrat erwartet, daß diesen damaligen Empfehlungen im Rahmen der anstehenden Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes Rechnung getragen wird.

Soweit eine solche Konkretisierung Nutzungsregelungen, insbesondere -beschränkungen für bestimmte Standorte, beinhalten müßte, wäre sie nicht notwendigerweise mit einer Entschädigungspflicht verbunden. Die neuere Rechtsprechung (BVerwGE 94, 1) hat klargestellt, daß Regelungen, die die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, grundsätzlich keine Enteignungen darstellen, sondern sich im Rahmen der nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG dem Gesetzgeber zustehenden und vom Eigentümer hinzunehmenden Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums halten. Wie in anderen Wirtschaftszweigen auch rechtfertigt die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ohne weiteres Nutzungsregelungen für die Landwirtschaft. Diese Regelungen müssen selbstverständlich den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit standhalten, woraus ein weiteres Argument für eine Konkretisierung der Regeln ordnungsgemäßer Landwirtschaft folgt.

Auch als Ansatzpunkt für die Honorierung ökologischer Leistungen hält der Umweltrat die Konkretisierung der Regeln ordnungsgemäßer Landwirtschaft in Form von Mindestanforderungen für erforderlich (vgl. Tz. 236 ff.).

Beratung

212. Ergänzend zum Ordnungsrecht wird immer wieder die wichtige Rolle der landwirtschaftlichen Beratung hervorgehoben, die gegenwärtig in den Bundesländern sehr unterschiedlich praktiziert wird. Im Bereich der amtlichen Beratung besteht im allgemeinen die Gefahr, daß durch das Ordnungsrecht das Vertrauensverhältnis zwischen Landwirten und Beratern beeinträchtigt wird. Verordnungen bürden der Agrarverwaltung immer neue Kontroll- und Administrationsaufgaben auf, so daß eine sinnvolle Beratung kaum mehr möglich ist. Angesichts des anstehenden Generationenwechsels in der Landwirtschaft (die Mehrzahl der Betriebsleiter ist älter als 55 Jahre), des zunehmenden Umweltbewußtseins und der Neuorientierung vieler jüngerer Landwirte ist es dringend erforderlich, die amtliche landwirtschaftliche Beratung zu verbessern und zu stärken, um einerseits das Risikopotential für Betriebe und Umwelt zu verdeutlichen, und um andererseits das Integrationspotential zwischen ökonomischen Interessen und Umweltschutzzielen zur Reduktion der Umweltbelastungen voll ausschöpfen zu können. Dabei ist auf eine strenge Trennung der Beratung von Kontroll- und Administrationsaufgaben zu achten. Auch wenn effektive Umwelt- und Agrarberatung zunächst den Wunsch nach Beratung voraussetzt und Einsichten und Erkenntnisse vom Landwirt erst aktiv gewonnen werden müssen, erscheint dieses Instrument unverzichtbar. Neben der amtlichen Beratung wird in Zukunft auch die privat organisierte, umweltorientierte Betriebsberatung sowie die Beratung durch Verbände (z. B. Verbände der Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau) zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Verhandlungslösungen

213. Verhandlungslösungen kommen primär dann zur Anwendung, wenn einerseits die Eigentumsfrage geklärt ist und sich andererseits der Kreis der Beteiligten eindeutig begrenzen läßt. Verhandlungs- oder Kooperationslösungen sind bisher vor allem im Konfliktbereich zwischen land- und wasserwirtschaftlicher Nutzung in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung gekommen (MATENA, 1995; FOKKEN und WOLF, 1994; SCHERER, 1994). In diesem Nutzungskonflikt sind die Voraussetzungen für eine Verhandlungslösung gegeben: Die Interessenten lassen sich eindeutig bestimmen, nämlich die Landwirte auf der einen und die Wasserwerke als Interessensvertretung der Grundwassernutzer auf der anderen Seite. Durch die verteilungspolitisch motivierte Einführung des § 19 Abs. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) wurde die Kernbestimmung des § 1a WHG, nach der das Grundeigentumsrecht gerade nicht das Recht auf Grundwasserbenutzung und dadurch bedingt Grundwasserbeeinträchtigung einschließt, für den Bereich der landwirtschaftlichen Nutzung aufgehoben und den Landwirten innerhalb der Grenzen der agrarökonomisch ordnungsgemäßen Landwirtschaft das Nutzungs- beziehungsweise exakter das Verschmutzungsrecht an der Ressource Grundwasser zugestanden. Ein Vorteil von Verhandlungslösungen besteht darin, daß Land- und Wasserwirtschaft einen Anreiz erhalten, ihre Funktion als Anbieter und Nachfrager bestimmter ökologischer Leistungen wahrzunehmen und gemeinsam einen tragfähigen Kompromiß zu finden. Ein weiterer Vorteil von Verhandlungslösungen liegt in der Problemnähe vor Ort. Es ist zu erwarten, daß die direkt Beteiligten auf dem Verhandlungsweg eine billigere Lösung herbeiführen als es staatlichen Stellen durch Wasserschutzgebietsverordnungen mit Ausgleichszahlungen möglich ist. Die Aufgabe des Gesetzgebers und der Administration beschränkt sich auf die Vorgabe des notwendigen rechtlichen Rahmens für derartige Kooperationen und auf Unterstützungsleistungen zur Senkung der Transaktions- und Konsensfindungskosten.

Wegen ihrer geringen Eingriffsintensität stoßen Kooperationsvereinbarungen nach den Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen vor allem in Gebieten mit hoher Auswaschungsgefährdung und sehr hoher Nutzungsintensität an ihre Leistungsgrenzen (MATENA, 1994). Dort sind übergeordnete Maßnahmen notwendig. Konkrete Ansätze zum flächendeckenden Gewässerschutz mit Hilfe von Verhandlungslösungen

liegen nicht vor. Verhandlungslösungen sind als lokale, in Einzelfällen auch regionale Ergänzung zum Ordnungsrecht und zur Beratung aufzufassen. Oftmals ermöglichen Kooperationen erst eine akzeptanzfördernde und effiziente Umsetzung von ordnungsrechtlichen Vorgaben und Beratungsinhalten.

Der Umweltrat empfiehlt, mit Erfolgskontrollen bei bestehenden Kooperationsmodellen fortzufahren und die Übertragbarkeit dieses kleinräumigen Ansatzes auf größere Gebiete (z. B. mehrere zusammenhängende Wasserschutz- bzw. Wassereinzugsgebiete) und zur Vorsorge auch auf Vorbehaltsflächen des Trinkwasserschutzes zu prüfen.

214. Langfristig denkbar ist die Anwendung dieses Instruments auch zur Lösung von Nutzungskonflikten im Bereich der Erhaltung von Freiflächen für die Naherholung. Allerdings dürften sich als Verhandlungspartner Kommunen beziehungsweise Stadt und Umlandgemeinden gegenüberstehen. Hiervon können Landwirte indirekt profitieren, wenn die zugesagten Leistungen der Kommune eng an eine bestimmte Bewirtschaftungsweise, die dem Landwirt als Eigentümer der Fläche honoriert werden sollte, geknüpft werden.

2.4.4 Empfehlungen zur Neuorientierung der Agrarpolitik

Überblick über die Möglichkeiten einer Neuorientierung der Agrarpolitik

215. Der derzeitige umweltrechtliche Rahmen kann nur in begrenztem Umfang zur Entwicklung einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung beitragen. Angesichts der Besonderheiten landwirtschaftlicher Bodennutzung kann das Umweltrecht nicht das allein ausreichende Instrument zur flächendeckenden Umsetzung der Ziele und Grundsätze einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung sein.

Die Umweltbelastungen landwirtschaftlicher Nutzung hängen in besonderem Maße von den natürlichen Standortfaktoren ab. Daher unterliegt das Umweltrecht dem unlösbaren Konflikt zwischen der standortgerechten Ausgestaltung und der administrativen Handhabbarkeit sowie der Möglichkeit zur Kontrolle. Der Ausweg, die ökologisch notwendigen Einschränkungen für den hinsichtlich der Umweltgefährdung am meisten problematischen Standort flächendeckend festzuschreiben, führt zu einer hohen ökonomischen Ineffizienz. Umgekehrt ergibt sich bei einer Orientierung am Standort mit geringstem Umweltgefährdungspotential für empfindliche Standorte eine hohe ökologische Ineffizienz.

Umweltbelastende Emissionen landwirtschaftlicher Nutzung treten häufig diffus auf und sind nur mit sehr großem Aufwand meßbar. Die Durchsetzung von Grenzwerten für Emissionsmengen oder Emissionskonzentrationen analog dem Bundes-Immissionsschutzgesetz beziehungsweise den technischen Anleitungen in anderen Verursacherbereichen scheidet deshalb in der Regel in der Landwirtschaft aus. Die Durchsetzung von Immissionsgrenzwerten scheitert in der Landwirtschaft an den oft großen Zeitabständen zwischen Emission und Immission, zum Beispiel bei Belastung des Grundwassers. Umweltschutz mittels Gesetzen und Verordnungen setzt eine wirksame Kontrolle ihrer Einhaltung voraus. Aufgrund der großflächigen Ausdehnung landwirtschaftlicher Nutzung und der komplexen, vielfältig vernetzten Produktionsprozesse sowie der nach wie vor vergleichsweise großen Zahl von Einzelunternehmen sind Auflagen aber nur bedingt und mit unverhältnismäßig hohem Aufwand kontrollierbar.

216. Eine Agrarpolitik, die den Anforderungen einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung gerecht wird und somit die landwirtschaftliche Nutzung und den Erhalt einer ökologisch wertvollen Landschaft miteinander verbindet, basiert im wesentlichen auf folgenden Maßnahmen:

- schrittweise Liberalisierung der Agrarmärkte,
- Schaffung von gezielten Anreizen zur Verminderung der Umweltbelastungen der Landwirtschaft durch
  - schrittweisen Abbau der Subventionierung von fossilen Energieträgern und Einbeziehung des Agrarsektors in die Reform der Mineralölsteuer als Beitrag zu einer umweltgerechten Finanzreform (SRU, 1996, Abschn. 5.4.2.1),
  - Verteuerung des Düngemitteleinsatzes durch Einführung einer Stickstoffabgabe,
- Verschärfung des Ordnungsrechts durch
  - Erweiterung der Zweckbestimmung des Düngemittelrechts um ökologische Erfordernisse und Verschärfung der Umweltanforderungen in der Düngeverordnung,
  - durchgängige Begrenzung des Viehbesatzes, das heißt Durchsetzung der Flächenbindung und Festschreibung der Grundsätze und Maßstäbe der guten fachlichen Praxis,
  - Verschärfung der Zulassungs- und Anwendungsbestimmungen für Pflanzenschutzmittel,
  - Abbau der Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht,
- Eröffnung neuer Produktions- und Erwerbsmöglichkeiten für die Landwirtschaft außerhalb der traditionellen Nahrungsmittelproduktion durch
  - die Honorierung ökologischer Leistungen (Internalisierung positiver Umwelteffekte der Agrarproduktion),
  - die Schaffung von Möglichkeiten für Erwerbskombinationen im Rahmen einer aktiven Strukturpolitik für den ländlichen Raum.

Weitere Maßnahmen müssen diese Handlungsfelder flankieren, um die Wirkung der marktwirtschaftlichen Instrumente voll zur Geltung zu bringen und den initiierten ökologisch ausgerichteten Strukturwandel sozial abzusichern:

- Intensivierung und Verbesserung von Information, Beratung und Aufklärung sowohl auf der Seite der Landwirte als auch der Verbraucher,
- gezielte, an ökologischen Kriterien ausgerichtete Investitions- und Forschungsförderung zur be-

schleunigten Einführung von Innovationen und für den Ausbau der Umweltbeobachtung zur Erfolgskontrolle der eingesetzten Instrumente sowie

- Sicherung von Mindesteinkommen und sozialer Infrastruktur in ländlichen Räumen durch die Agrarsozialpolitik.

Liberalisierung der Agrarmärkte

217. Aus umweltpolitischer Sicht weisen die in der EG-Agrarreform von 1992 enthaltenen Ansätze zur Liberalisierung des Agrarsektors im Prinzip in die richtige Richtung (SRU, 1994, Tz. 899). Die Senkung der künstlich hochgehaltenen Agrarpreise führt die landwirtschaftliche Produktion zurück und baut so einen Teil der negativen Umweltauswirkungen ab – und zwar den Teil, der durch die Überschußproduktion bedingt ist (NICKLIS, 1992). Mit dem Abbau der bisherigen Preisstützung verbunden ist ein Rückgang der Betriebsmittelintensität und damit des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln. Gleichzeitig steigt im Pflanzenbau die Wettbewerbsfähigkeit bisher nicht geförderter Früchte, was Anreize im Hinblick auf eine vielseitige Anbaustruktur setzt. Zudem werden finanzielle Mittel frei, die – zumindest in Teilen – für die Honorierung spezifischer ökologischer Leistungen der Landwirtschaft umgewidmet werden könnten.

Die Agrarreform ist jedoch schon in den Ansätzen zur Liberalisierung des Agrarmarktes steckengeblieben. So werden sowohl Interventionspreise als auch Importquoten beibehalten und die Kontingentierung von Zucker und Milch nicht angetastet. Vielmehr wurde mit der quasi zwangsweisen Stillegung von Ackerflächen ein neues dirigistisches Instrument eingeführt, das die positiven ökonomischen und ökologischen Effekte der Preissenkungen zum Teil konterkariert.

218. Eine schrittweise Liberalisierung des Agrarmarktes kann nur in Verbindung mit den anderen Elementen des Gesamtkonzeptes eine ökologisch positive Wirkung entfalten, soll nicht die landwirtschaftliche Nutzung unter marktwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen sich auf wenige Regionen konzentrieren und gänzlich auf die Nahrungsmittelproduktion beschränkt sein. Die Erzeugung von gesellschaftlich erwünschten Umweltgütern fände genauso wenig statt wie eine ausreichende Rückführung der Umweltbelastungen. Da die Liberalisierung allein nicht die durch fehlende Internalisierung von Umweltkosten verursachte Fehlallokation von Produktionsfaktoren beseitigt, wird ergänzend der Einsatz spezifischer umweltpolitischer Instrumente, wie zum Beispiel die Besteuerung von Betriebsmitteln, notwendig. Gleichzeitig müssen die Nutzen von positiven ökologischen Leistungen stärker honoriert werden als dies durch die schrittweise Freigabe von Mengen und Preisen sowie den Abbau von Subventionen erreichbar wäre. Da ökonomische Anreize nur auf funktionierenden Märkten ihre volle Wirkung entfalten können, ist die Liberalisierung des Agrarsektors ein notwendiges, aber nicht hinreichendes Element einer Neuorientierung der Agrarpolitik im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung.

Schaffung von Anreizen zur Verringerung der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft

219. Die bisherige Agrarumweltpolitik arbeitet fast ausschließlich mit ordnungsrechtlichen Instrumenten, die aus ökologischer Sicht zum Teil abgebaut, zum Teil aber auch verschärft werden müssen, um dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung gerecht zu werden. Darüber hinaus wird seit langem gefordert, den Schutz der Umwelt in einem marktwirtschaftlich orientierten (Agrar-)System auch mit ökonomischen Instrumenten zu sichern (SRU, 1994 und 1985; Agrarsoziale Gesellschaft, 1992; BAUER, 1992; STREIT et al., 1989). Auf der Basis von ökonomischen Rahmenbedingungen bei der Nutzung der Umwelt, wie sie zum Beispiel durch Lenkungsabgaben oder Lizenzen geschaffen werden können, sind allgemeine, sektor- und standortübergreifende Ziele im Bereich des Natur- und Umweltschutzes bedeutend kostengünstiger zu verwirklichen als unter den gegenwärtigen Bedingungen.

220. Für den Einstieg in eine umweltgerechte Finanzreform empfiehlt der Umweltrat die Erhebung einer CO_2-Abgabe auf fossile Brennstoffe (SRU, 1996, Kap. 5). Die Abgabe sollte nach Vorstellung des Umweltrates auf die Mineralölsteuer anrechenbar sein. Eine Steuerbefreiung oder -begrenzung der Landwirtschaft, wie etwa in Form der heutigen Gasölbeihilfe, erscheint mittelfristig nicht gerechtfertigt, zumal der Einsatz des Dieselkraftstoffs durch die Landwirte für den privaten Straßenverkehr ohnehin nicht zu verhindern ist, und durch die Gasölverbilligung erheblicher administrativer Aufwand entsteht. Trotz der schwer einzuschätzenden ökologischen Effekte empfiehlt der Umweltrat jedoch, die Subventionierung des Dieseleinsatzes in der Landwirtschaft schrittweise abzubauen.

Soll die Abschaffung der Gasölverbilligung für die Landwirte akzeptabel sein, muß der Ausfall eines wesentlichen Einkommensanteils mit entsprechenden Kompensationen verbunden sein. Der Umweltrat empfiehlt daher an ökologische Leistungen gekoppelte Transferzahlungen (Kap. 2.5). Allerdings kann eingewendet werden, daß die Höhe der ökologisch und sozialpolitisch motivierten Transferzahlungen durch die Abschaffung der Gasölverbilligung beträchtlich steigen muß; andererseits wäre es aber inakzeptabel, zur Senkung der erforderlichen Transferzahlungen ausgerechnet die zum Teil umweltbeeinträchtigenden Betriebsmittel steuerlich zu entlasten. Flankierend könnten Investitionshilfen zur Förderung des Einsatzes leichter Geräte mit niedrigem Diesel- oder Erd-/Biogasverbrauch geleistet werden. Da die umweltpolitisch unerwünschten Effekte der Abschaffung der Gasölverbilligung nicht exakt zu bestimmen sind (Tz. 186 f.), sollten zum Beispiel flankierende Instrumente zur Beschränkung des Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteleintrags eingesetzt werden (Tz. 222 f.).

221. Eine Analyse der relativen Wirkungen einer bei dem direkten Einsatz von Energieträgern ansetzenden, im Zeitablauf progressiv steigenden Energiebesteuerung der Landwirtschaft zeigt, daß das gesamte Betriebsergebnis eines konventionell wirt-

schaftenden Landwirts stärker belastet werden würde als das eines ökologisch wirtschaftenden. Allerdings sind die durch die Steuer induzierten relativen Kostensteigerungen in der ökologischen Landwirtschaft größer als im konventionellen Landbau. Dies erklärt sich aus der unterschiedlichen Aufteilung von direkten und indirekten Energieverbräuchen, wobei der Anteil der direkten Energieverbräuche in der ökologischen Landwirtschaft deutlich über dem in der konventionellen Landwirtschaft liegt. Während nun aber die Erzeuger von Trägern indirekter Energie die Preissteigerungen ihrer Erzeugnisse durch Importe von Vorleistungen aus Ländern, in denen entsprechende Energieabgaben nicht erhoben werden, unter dem durchschnittlichen Energiesteuersatz halten können, müssen die zusätzlichen Kosten direkter Energieverbräuche in voller Höhe von den Landwirten getragen werden. Da der konventionelle Landbau bei den Deckungsbeiträgen einen niedrigeren absoluten Ausgangswert hat, ihre absoluten Kostensteigerungen aber eine größere Dimension haben, wird sich im Verhältnis zum Referenzjahr der Deckungsbeitrag und bei konstanten Fixkosten das Betriebsergebnis im Vergleich zum ökologischen Landbau stärker vermindern (OBERHEITMANN, 1995).

Eine Verminderung des Energieeinsatzes beziehungsweise der CO_2-Emissionen wäre bei einer EU-weiten Energieverteuerung durch Abgaben weitaus wahrscheinlicher, weil dann sowohl das Preisniveau der inländisch erzeugten Energieträger als auch das der aus der Europäischen Union importierten Vorleistungen (z. B. Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, chemische Zwischenprodukte, Futtermittel) steigen würde und die konventionellen Betriebe wegen des höheren Anteils an indirekten Energieeinsätzen stärker belastet werden würden (OBERHEITMANN, 1995).

Der Vorschlag des Umweltrates zu einer umweltgerechten Finanzreform sieht weiterhin vor, die fixen Wegekosten vollständig über die Kraftfahrzeugsteuer beziehungsweise Regional- und Fernverkehrsvignetten anzulasten, wobei die Regionalvignette als Zwangsbeitrag zu erheben wäre (vgl. SRU, 1996, Abschn. 5.4.2.2). Alle selbstfahrenden Landmaschinen sollten entsprechend der Empfehlung von der Kraftfahrzeugsteuer beziehungsweise der Vignettenpflicht ausgenommen werden, nicht aber die von der Landwirtschaft genutzten Personen- und Lastkraftwagen.

222. Als Anreiz zur Reduzierung des Nährstoffeintrags aus mineralischer Düngung empfiehlt der Umweltrat – unter Abwägen der aktuellen Rahmenbedingungen – nach wie vor die Einführung einer *Stickstoffabgabe* mit einer lenkungswirksamen Rückerstattung der Einnahmen an die Landwirtschaft. Eine der Voraussetzungen für die Rückerstattung der Abgabe muß der Nachweis einer ausgeglichenen Düngebilanz sein. Der Umweltrat hielte eine Stickstoffabgabe tatsächlich dann nicht mehr für erforderlich, wenn das Ordnungsrecht strengere Maßstäbe anlegte und in der Düngeverordnung zum Beispiel am Konzept der kritischen Eintragsraten orientierte Grenzwerte für maximale Nährstoffbilanzüberschüsse festlegte und deren Einhaltung auf effiziente Weise kontrolliert werden könnte. Da das Reduktionsziel einer Halbierung der Nährstoffeinträge in die Nord- und Ostsee von 1985 bis 1995 aber nicht erreicht wird (Tz. 194) und nach derzeitigem Stand durch die Düngeverordnung keine flächendeckende und ausreichende Reduzierung bei den Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft zu erwarten ist, schlägt der Umweltrat parallel zum Erlaß der Düngeverordnung die Einführung einer Abgabe auf mineralischen Stickstoffdünger vor (Tz. 200). Hiermit soll sichergestellt werden, daß sich die Düngung flächendeckend auf einem standortangepaßten, niedrigeren Niveau einstellt und damit auch die Umweltbelastungen verringert werden.

Bei der Bestimmung der Abgabenhöhe muß beachtet werden, daß bei Einführung einer CO_2-Abgabe (vgl. Tz. 220) bereits die Herstellung und die Ausbringung von Düngemitteln verteuert werden. Die Abgabenhöhe für die Besteuerung des Mineraldüngers muß also im Rahmen des Gesamtpaketes einer umweltgerechten Finanzreform bestimmt werden und sich zumindest am Ziel der Halbierung der Nährstoffeinträge in Nord- und Ostsee orientieren. Als langfristige Zielsetzung im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung ist die Einhaltung der kritischen Eintragsraten für Stickstoff in naturnahe Ökosysteme (Tz. 195) anzustreben. Die Verwirklichung dieser Zielsetzung erfordert eine erheblich stärkere Reduzierung des Nährstoffeintrags – nicht nur aus der Landwirtschaft. Solange das Konzept der kritischen Eintragsraten jedoch nicht flächendeckend zur Verfügung steht, empfiehlt der Umweltrat als politisches Minimalziel, die Maßnahmen zur Reduzierung des Düngemitteleinsatzes an der internationalen Verpflichtung zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in Nord- und Ostsee auszurichten.

223. Die ordnungsrechtlichen Vorgaben zum *Pflanzenschutzmitteleinsatz* sind im Vergleich zum Düngemitteleinsatz von einer anderen inhaltlichen Qualität. Die Zulassungsbestimmungen vermögen nur eine schwache Steuerung im Hinblick auf den Schutz des Grundwassers und des Naturhaushaltes zu gewährleisten, jedoch ist die Eingriffsintensität in räumlich abgegrenzten Schutzgebieten vergleichsweise hoch. Insbesondere fehlt ein flächendeckendes Instrumentarium zur Senkung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes. Das Zulassungs- und Anwendungsrecht muß daher im Zuge der Änderung des Pflanzenschutzgesetzes und untergesetzlicher Regelungen verschärft werden, soweit dies gemeinschaftsrechtlich möglich ist. Ergänzend hierzu soll die landwirtschaftliche Offizialberatung (Tz. 212) und die Verbraucherberatung verbessert werden.

Eröffnung neuer Erwerbsmöglichkeiten

224. Die vorgeschlagenen ökonomischen Instrumente sollen die Einkommensmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe erweitern und eine Allokation der Ressourcen in umweltverträglichere Bahnen lenken. Der Schwerpunkt liegt auf der Behebung von Marktdefiziten, die auf fehlenden Preisen für die Erbringung positiver Umweltleistungen beruhen. Für diesen Schwerpunkt bietet sich als Instrument die Honorierung ökologischer Leistungen an (Kap. 2.5). Im Rahmen der Honorierung ökologi-

scher Leistungen tritt die öffentliche Hand dort als Nachfrager nach Umweltqualität auf, wo sich privatwirtschaftliche Märkte nicht effizient bilden lassen.

225. Für die Landwirte wird es angesichts des fortschreitenden Strukturwandels in vielen ländlichen Gebieten verstärkt darauf ankommen, die Möglichkeiten der Erwerbskombination beziehungsweise Mehrfachbeschäftigung konsequent zu nutzen. Dazu bieten sich unter anderem an:

- Aufnahme von Nebenerwerbstätigkeiten in ländlichen Gewerbe- und Dienstleistungsbereichen,
- Übergang zum ökologischen Landbau, wenn die entsprechenden Voraussetzungen (Absatz, Vermarktungseinrichtungen, ausreichendes Arbeitspotential) gegeben sind,
- Übernahme von Verarbeitungsaktivitäten und Direktabsatz der erzeugten Produkte für Betriebe in der Nähe von Zentren (z. B. Bauernbrot, Frischfleisch, Gemüse),
- Übernahme von Naturschutz- und Landschaftspflegearbeiten (bessere Auslastung vorhandener Maschinen- und Arbeitskapazitäten, Kenntnisse der örtlichen Natur- und Landschaftsbestandteile),
- Übernahme weiterer kommunaler Dienstleistungen, wie zum Beispiel Winterdienste, Betreuung von Infrastruktureinrichtungen, lokale Transportarbeiten,
- Tätigkeiten im Bereich Naherholung und Fremdenverkehr (Reitpferdehaltung, Urlaub auf dem Bauernhof, zum Teil in Kombination mit der Vermarktung eigener Produkte),
- Nutzung und Ausbau vorhandener, nicht mehr benötigter Wirtschaftsgebäude, zum Beispiel für Wohnzwecke oder zur Vermietung als Wohnwagenstellplatz.

Die Mehrfachbeschäftigung von Landwirten soll zum einen zur Stabilisierung ihrer Einkommen und zum anderen zur Versorgung von ländlichen Gebieten mit Dienstleistungen und Infrastruktur beitragen. Die aufgezeigten Möglichkeiten können nicht als Patentrezepte für alle ländlichen Regionen aufgefaßt werden. Vielmehr sind im konkreten Fall die Möglichkeiten und Grenzen genau zu prüfen. Insbesondere wird es darauf ankommen, die regionalen Angebotspotentiale (z. B. touristische Attraktionen, spezifische Managementvoraussetzungen) und die Nachfrage- und Absatzsituation realistisch einzuschätzen. Der Umweltrat empfiehlt, die Möglichkeiten zur Erwerbskombination von Landwirten gezielt mit Mitteln der nationalen und der EU-Strukturförderung für einen Übergangszeitraum zu unterstützen und zu prüfen, inwiefern rechtliche Umsetzungshindernisse aus dem Weg geräumt werden können (z. B. Erweiterung der Grenzen der Gewerblichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben).

Flankierende Instrumente

226. Die vorzeitige Information und Aufklärung der am Marktgeschehen Beteiligten ist eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit von marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen. Dies bedeutet, daß den Landwirten eine verläßliche Einschätzung über die zukünftige Entwicklung der Agrarpolitik gegeben werden muß. Wenn landwirtschaftliche Unternehmer nicht von dem Fortbestehen der hier vorgeschlagenen Maßnahmen, zum Beispiel von einer Besteuerung der Betriebsmittel oder der Honorierung ihrer ökologischen Leistungen überzeugt sind, werden sie auch keine entsprechenden Anpassungen vollziehen. Vor allem werden investive Maßnahmen unterbleiben, wie zum Beispiel die Anschaffung neuer umweltschonender Geräte.

227. Die staatliche *Agrarforschungsförderung* sollte sich stärker als bisher auf Forschungsschwerpunkte des Agrar-Umwelt-Bereichs konzentrieren. Ein in Zukunft wichtiger Schwerpunkt stellt die Finanzierung von Pilotprojekten – gerade auch in gemeinsamer Durchführung mit landwirtschaftlichen Behörden – dar, um die praktische Umsetzbarkeit und ökonomische Effizienz von Honorierungskonzepten zu prüfen. Die Notwendigkeit einer staatlichen Forschungsförderung im Agrarbereich wird durch die Schaffung umweltorientierter ökonomischer Rahmenbedingungen automatisch reduziert, weil durch das Anpassungsverhalten entsprechende private Forschung angeregt wird.

228. Der überwiegende Teil der heutigen *einzelbetrieblichen Investitionsförderung* löst entweder keine umweltpolitisch erwünschten Effekte oder allenfalls Begleiteffekte aus. Innerhalb der einzelbetrieblichen Förderung liegt ein Schwerpunkt auf der Rationalisierung, die aber häufig den Ersatz von Arbeit durch Energie bedeutet. Um die Einführung umweltschonender Techniken zu beschleunigen, kann es sinnvoll sein, von staatlicher Seite gezielte Subventionen für solche Techniken zu gewähren, deren positive Umwelteffekte über diejenigen üblicher Verfahren hinausgehen. Auch sind Verfahrensänderungen, selbst wenn sie sich unter geänderten Rahmenbedingungen langfristig rentieren, oft mit hohen Investitionskosten verbunden, die ohne eine Investitionsförderung erst nach vollständiger Abschreibung der Altanlagen getätigt würden.

229. Die *Agrarsozialpolitik* ist ein Schwerpunkt der Agrarpolitik auf Bundesebene und wird auch weiterhin seine spezielle Bedeutung behalten. Die Agrarsozialpolitik muß, wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch, die individuellen Folgen eines wirtschaftlichen Strukturwandels sozialverträglich gestalten. Dies bedeutet, daß auf der Ebene der landwirtschaftlichen Familienarbeitskräfte eine Absicherung von Mindesteinkommen gewährleistet sein muß. Die faktische Bedeutung der agrarsozial bestimmten Transferzahlungen wird zukünftig entscheidend von der Höhe und Verteilung der leistungsbezogenen Einkommen aus Agrarproduktion und der Bereitstellung von ökologischen Leistungen abhängen. Unter dem Gesichtspunkt der organisatorischen Zweckmäßigkeit sollte geklärt werden, ob auch zukünftig eine eigenständige Agrarsozialpolitik aufrechterhalten oder, wofür einiges spricht, ob die agrarsoziale Existenzsicherung in das allgemeine System der sozialen Absicherung integriert werden soll.

2.5 Honorierung ökologischer Leistungen der Land- und Forstwirtschaft

2.5.1 Grundüberlegungen

230. Land- und Forstwirtschaft unterscheiden sich von vielen anderen Wirtschaftszweigen dadurch, daß sie in einem besonders engen wechselseitigen Wirkungsverhältnis zu Natur und Landschaft stehen.

Bisher wurde durch die Landwirtschaft insbesondere das biotische Ertragspotential und somit einseitig das Produktionsziel gefördert. Die ökologischen Wohlfahrtsfunktionen wurden dadurch erheblich vernachlässigt (vgl. SRU, 1985). Land- und Forstwirtschaft können je nach Standort und sonstigen Umständen folgende ökologische Leistungen erbringen:

- Erhaltung der Vielfalt von Flora und Fauna,
- Sicherung und Entwicklung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der (insbesondere historischen) Kulturlandschaften,
- Sicherung der Erholungs- und Erlebnisfunktion der Landschaft,
- Gewährleistung der Schutz-, Filter-, Retentions- und Reinigungsfunktionen von Wasser, Boden und Luft,
- Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Wasserhaushalts, insbesondere hinsichtlich der Grundwasserneubildung, des Oberflächenabflusses und der Wasserqualität,
- klimatischer Ausgleich,
- Erosionsschutz durch Grünlandbewirtschaftung oder Bewaldung sowie
- CO_2-Senkenfunktion durch Anreicherung organischer Substanz und Biomassezuwachs.

231. Die historische Landnutzung hat diese Leistungen stets als Koppelprodukt, das heißt ohne Entlohnung, erbracht. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich jedoch zunehmend eine Konkurrenzsituation zwischen der Herstellung von entlohnten, marktfähigen Agrarprodukten und von nicht marktfähigen ökologischen Leistungen herausgebildet. Es konnte daher im Laufe der letzten Jahrzehnte – auch wegen des zunehmenden wirtschaftlichen Drucks – nicht ausbleiben, daß die unentgeltliche Bereitstellung dieser Leistungen zurückging.

232. Die Ursache für die fehlende Bereitstellung von ökologischen Leistungen durch die Landwirtschaft ist in mangelnden finanziellen Anreizen für das Angebot von Umweltgütern zu sehen. Obwohl ökologische Werte der Agrarlandschaft, wie vielfältige Kulturlandschaft oder Artenreichtum, extrem knapp sind und eine latente Nachfrage zumindest vermutet werden muß, bildet sich dafür kein Markt. In diesem Fall kann der Preismechanismus seine Steuerungsfunktion im Hinblick auf die Koordination von Nachfrage und Angebot bei Umweltgütern nicht wahrnehmen. Solange die Nachfrage nicht wirkungsvoll organisiert wird, besteht für den Landwirt bei einem Marktpreis von Null kein Anreiz, ökologische Leistungen überhaupt anzubieten. Bei veränderten Preisverhältnissen ist von einer Anpassung der Produktionsstruktur auszugehen. Daraus ergibt sich die Forderung, daß entweder durch veränderte institutionelle Rahmensetzungen die bislang fehlenden Märkte zu organisieren sind oder, sofern dies nicht gelingt, daß der Staat ersatzweise über einen politisch gesetzten Preis eine Nachfrage induziert und somit Anreize für die Bereitstellung von Umweltgütern in der Agrarlandschaft setzt. Mit gewissen Modifikationen (Abschn. 2.5.3) gelten diese Überlegungen auch für die Forstwirtschaft.

233. Zahlreiche Befragungen im In- und Ausland (von ALVENSLEBEN und SCHLEYERBACH 1994; CORELL, 1994; JUNG, 1994; KÄMMERER, 1994; ZIMMER, 1994; Zusammenstellungen in HAMPICKE und SCHÄFER, 1993, NAVRUD, 1992 sowie BARDE und PEARCE, 1991) bestätigen eine breite Akzeptanz von ökologischen Zielsetzungen in der Bevölkerung, insbesondere auch hinsichtlich der Extensivierung in der Landwirtschaft und der Wiederherstellung einer vielfältigen Kulturlandschaft. Wenn auch die ermittelten Zahlungsbereitschaften für diese Ziele immer Unsicherheiten enthalten, sind sie zumindest so zu interpretieren, daß die Befragten gewisse, persönlich geringe, in der Summe jedoch erhebliche Finanzbeiträge zu leisten bereit wären. Als Indiz kann unter anderem die manifeste Zahlungsbereitschaft für die Anreise in landschaftlich attraktive (und in der Regel auch ökologisch wertvolle) Gebiete zu Erholungszwecken gelten. Unzweifelhaft ist ferner die breite Zustimmung in der Bevölkerung zu der Forderung, bereits verfügbare und in der Regel durch Steuern erhobene staatliche Finanzressourcen zur Förderung ökologischer Zielsetzungen umzulenken.

234. Des weiteren kommt den politischen Parteien wesentliche Bedeutung für die Umsetzung eines Honorierungssystems im Rahmen der Agrarumweltpolitik zu. Eine Analyse der Wahlprogramme läßt erkennen, daß bei den Parteien ein breiter Konsens für die Honorierung von Umweltleistungen besteht. Die Koalitionsparteien sehen zum Beispiel „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten einen finanziellen Ausgleich als Rechtsanspruch für ökologische und landschaftspflegerische Leistungen" vor (Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages). Die Opposition möchte die im Landwirtschaftshaushalt bereitgestellten Fördermittel an ökologische und soziale Kriterien binden (agra-europe Nr. 51/94).

Seitens der landwirtschaftlichen Berufsvertretung fordert der Deutsche Bauernverband, Umweltleistungen der Landwirtschaft durch „entsprechende Preisentscheidungen oder aber durch einen Direktausgleich" zu honorieren (agra-europe Nr. 47/94).

Von wissenschaftlicher Seite wird von vielen Autoren die Honorierung von Umweltleistungen als agrarumweltpolitische Strategie empfohlen (BAUER, 1994; GANZERT, 1994; SRU, 1994; HEIßENHUBER und HOFMANN, 1992; PFADENHAUER und GANZERT, 1992; KNAUER, 1989; STREIT et al., 1989). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Wochenbericht 4/95, S. 110) vertritt die Ansicht, daß Umweltsubventionen bei weitem nicht den ihnen gebühren-

den Stellenwert im Bereich der Agrarumweltpolitik besitzen.

235. Die sich tendenziell abzeichnende Umwidmung von Agrarfördermitteln zugunsten umweltpolitischer Ziele ist im Ansatz positiv zu bewerten. Allerdings sind die flankierenden Maßnahmen (VO Nr. 2078/92/EWG) zur Förderung von Naturschutz und Landespflege mit nur etwa 1 % der Mittel des EU-Agrarhaushaltes zu gering ausgestattet. Mit diesen ersten Umwidmungen wurden viele landwirtschaftliche Förderprogramme mit umweltgerechter Zielsetzung auf den Weg gebracht (vgl. Übersicht bei PLANKL, 1995). Diese können sowohl positive Wirkungen auf die Umwelt wie auch auf die Einkommenssicherung der Landwirte haben (BML, 1992). Auch wenn Umwelt- und Einkommenszielen unter Umständen simultan entsprochen werden kann, sollte jedoch der unterschiedliche Charakter beider Ziele nicht verkannt werden. Einkommensverbesserungen ohne Gegenleistungen sind als Subvention, Entgelte für definierte ökologische Dienste hingegen als Leistungseinkommen zu kennzeichnen. Um zu einer besseren gesamtwirtschaftlichen Allokation und einer tendenziell leistungsgerechteren Verteilung öffentlicher Mittel zu gelangen als bei den gegenwärtigen pauschalen Transferzahlungen (z. B. konjunkturelle Flächenstillegung) und den lediglich handlungsorientierten Extensivierungs- und Landschaftspflegemaßnahmen (u. a. Maßnahmen nach VO Nr. 2078/92/EWG), sollte eine stärker ergebnis- und leistungsbezogen organisierte Honorierung von Umweltleistungen der Land- und Forstwirtschaft erfolgen.

Abgrenzung von Umweltleistungen und ökonomische Bewertung

236. Bei der Definition von *Umweltleistungen* der Landnutzung kann an das Bundesnaturschutzgesetz angeknüpft werden. Danach wird eine Umweltleistung von einem Landnutzer erbracht, wenn aus der Nutzung ein positiver Beitrag zur Realisierung eines oder mehrerer Naturschutzziele resultiert. Die Naturschutzziele können aus § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes abgeleitet werden, nach dem Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln sind, daß

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- die Pflanzen- und Tierwelt sowie
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.

Da sowohl die Bedürfnisse der Bevölkerung als auch die naturräumlichen Gegebenheiten zwischen den Regionen sehr unterschiedlich sind, kann die konkrete Umweltleistung der Landwirtschaft nur über regionale Leitbilder (vgl. Kap. 1.2; SRU, 1994, Tz. 893; FINCK et al., 1993) definiert werden.

237. Eine Abgrenzung von *bezahlten* und *unbezahlten Leistungen* setzt eine Zuweisung und Spezifizierung von Verfügungsrechten (in der ökonomischen Theorie: property rights) an den Ressourcen voraus. Unter Verfügungsrechten ist ein weites Spektrum von Nutzungsrechten zu verstehen, das von der gewohnheitsmäßigen oder formalen Überlassung von Nutzungsbefugnissen bis hin zu exklusiven Eigentumsrechten reicht.

Die Definition und gegenseitige Abgrenzung der Verfügungsrechte ist ein normativer und evolutiver, auf Konsensbildung ausgerichteter Prozeß, bei dem eine Interessenabwägung zwischen Gesellschaft und betroffenen Gruppen stattfindet und gelegentlich Klärungen zuvor vager Verhältnisse vorgenommen werden. Daß Abgrenzungen in der historischen Entwicklung präzisierungsbedürftig oder gar wandelbar sind, beweist am deutlichsten das Naßauskiesungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1981 (BVerfGE 58, 300), welches die Eigentumsrechte an der Ressource Grundwasser klar definiert. Danach berechtigt Grundstückseigentum nicht dazu, auf das Grundwasser einzuwirken. Nutzungsbeschränkende Maßnahmen sind im Prinzip als entschädigungslose Inhaltsbestimmung des Eigentums hinzunehmen, wenngleich der Gesetzgeber mit § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz für bestimmte Nutzungsbeschränkungen Ausgleichsmöglichkeiten geschaffen hat. Im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege gilt seit langem der Grundsatz, daß Nutzungsbeschränkungen, die Ausdruck einer durch den Situationsbezug des Grundstücks vorgeprägten Gestaltung sind, grundsätzlich eine zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums darstellen; allerdings kann bei im Einzelfall unzumutbarer Belastung der Eingriff nur gegen Entschädigung zulässig sein (BGHZ 125, 242; BVerwGE 94, 1; HÖTZEL, 1994; KIMMINICH, 1994). Somit sind nutzungsbeschränkende Maßnahmen zugunsten des Naturschutzes regelmäßig ebenfalls ohne Entschädigung zulässig (vgl. Tz. 211).

238. In der Diskussion um die Abgeltung ökologischer Leistungen herrscht landläufig die Meinung, daß Beiträge zur nachhaltigen Sicherung der Bodenfunktionen zu selbstverständlichen, nicht zu entgeltenden Pflichten der Landnutzer gehörten, während der Schutz biotischer und ästhetischer Ressourcen, wie Artenvielfalt, Landschaftsschönheit und andere, keine Selbstverständlichkeiten und dementsprechend entgeltungswürdig seien. Jede Grenzziehung beruht auf einem Werturteil. Demnach kann der oben angeführte Zusammenhang auch genauso umgekehrt verstanden werden. Auf objektive naturwissenschaftliche und ökonomische Wertmaßstäbe kann hier nicht zurückgegriffen werden. Allerdings bedarf es hier einer verbindlichen, nachvollziehbaren Festlegung mit breiter gesellschaftlicher Akzeptanz.

239. Ein naheliegender Weg, Nutzungsrechte in der Agrarlandschaft zu definieren, ist die Anlehnung an die Begriffe „ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" beziehungsweise „gute fachliche Praxis". In der Regel werden beide synonym verwendet. Derzeit dienen sie bereits als Maßstab zur Ableitung von Kompensationszahlungen (vgl. § 19 Abs. 4 WHG). Es

handelt sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die in mehreren Fachgesetzen verwendet und zum Teil in Verordnungen sowie in der EG-Nitrat-Richtlinie konkretisiert werden. Hiernach stellt die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis" eine Pflicht des Landwirts dar, und nur die Erfüllung darüber hinausgehender Anforderungen kann als entlohnungswürdige Leistung angesehen werden. Nach der Property rights-Theorie würde die Gesellschaft dem Landwirt zum Beispiel sein Recht zur Ausbringung von ertragssteigernden und ertragssichernden Betriebsmitteln, entsprechend der „guten fachlichen Praxis", abkaufen müssen, wenn ökologische Anforderungen einen Verzicht auf sie gebieten. Schwierigkeiten ergeben sich dadurch, daß die Begriffe „gute fachliche Praxis" wie auch „ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" inhaltlich bisher nicht verbindlich festgeschrieben sind und daß insbesondere Unklarheit darüber herrscht, inwieweit die Einhaltung ökologischer Mindestanforderungen bereits zur guten fachlichen Praxis gehört (vgl. dazu Agrarminister der Länder, 1993). Ansätze beziehungsweise Methoden für ihre Operationalisierung finden sich unter anderem in den Arbeiten der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (1994, S. 32 ff.).

Aus umweltpolitischer Sicht sollten zumindest folgende Grundsätze in den Begriff „ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" aufgenommen werden:

- ausgeglichene flächen- oder betriebsbezogene Nährstoff- und Humusbilanzen auf Grundlage eines entsprechenden Bodenkatasters,
- standortangepaßte Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln,
- Vermeidung von Bodenverdichtung und -abträgen sowie
- Flächenbindung der Tierhaltung.

Grundlage für die Honorierungswürdigkeit einer Leistung muß sein, daß sie über die „ordnungsgemäße Landbewirtschaftung" hinausgeht und dabei anhand klar definierter Kriterien operationalisierbar und insbesondere kontrollierbar ist. Der Umweltrat empfiehlt, Positivlisten beziehungsweise Kataloge zu entwickeln, die die zu erreichenden Umweltqualitätsziele aufzeigen und entlohnungswürdige Leistungen darstellen. Die zu erbringenden ökologischen Leistungen der Landnutzung können nur auf regionaler Ebene festgelegt werden, da nur hier letztlich genügend Detailkenntnisse über die jeweiligen naturräumlichen Potentiale und Landnutzungsansprüche vorliegen (s. a. Kap. 1.2; SRU, 1994, Tz. 946).

Methoden zur Honorierung ökologischer Leistungen

240. Neben der Entscheidung, ob überhaupt und für welche Ziele zu honorieren ist, sind insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Honorierungen Bemessungskriterien festzulegen. Eine Honorierung kann *handlungsorientiert* oder *leistungsorientiert* bemessen werden.

241. Die *handlungsorientierte Honorierung* basiert auf dem Kostenprinzip. Hier werden der Aufwand für Produktionsfaktoren (Faktorkosten) oder der entgangene Nutzen durch Bewirtschaftungsauflagen (Kompensationskosten) berechnet. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine nachvollziehbare Kalkulation der Honorare, was ihre Praktikabilität fördert und sie zur Grundlage der meisten heutigen Umwelt- und Naturschutzprogramme unter Beteiligung der Landwirtschaft gemacht hat.

Diese Praxis kann jedoch sowohl ökologisch als auch ökonomisch falsche Anreize setzen. Der tatsächliche gesellschaftliche Wert der Umweltgüter wird vernachlässigt; er definiert sich nur durch den Nutzenverzicht auf eine marktfähige Alternativnutzung. Die Folge ist, daß wertvolle Biotope, in der Regel an produktionsschwachen Standorten, nur geringe Prämien erhalten, ertragsstarke Standorte mit geringerem ökologischem Wert dagegen hohe Beträge. Nach der ökonomischen Theorie könnte der Landwirt sogar aus strategischen Gründen daran interessiert sein, ein ökologisch ungünstiges Niveau zu schaffen beziehungsweise beizubehalten, um möglichst hohe Ausgleichszahlungen zu erhalten. Des weiteren erfolgt die Bemessung der Prämienhöhe an den Faktorkosten, so daß der Landwirt keineswegs zur Kostenminimierung bei der Erstellung ökologischer Leistungen gezwungen ist.

In der Literatur wird vorgeschlagen, diesen Nachteilen durch Ausschreibungsverfahren zu begegnen (vgl. LATACZ-LOHMANN, 1993). Trotz sich abzeichnender Hindernisse, wie mangelnde Kontinuität, Orts- und ökologische Detailkenntnis der Bewerber sowie Preisabsprachen, sollte dieser Ansatz näher geprüft werden. Grundsätzlich ist eine handlungsorientierte Honorierung immer noch besser als nichts zu tun, sie wird aus pragmatischen Gründen auch einen Platz im Honorierungssystem behalten. Eine Entwicklung weitergehender Konzepte ist aus ökonomischer Sicht aber dringlich geboten; diese wären in Entwicklungsvorhaben zu testen.

242. Bei der *leistungsorientierten Honorierung* steht der Wert der Leistung im Mittelpunkt. Eine besonders geschätzte ökologische Leistung, wie etwa die Bewahrung zuvor vom Aussterben bedrohter Arten in lebensfähigen Populationen, kann grundsätzlich auch dann hoch honoriert werden, wenn bei ihren Erbringern nur geringe Kosten anfallen. Ihr Spezifikum ist daher, daß sie die Erzielung von *Renteneinkommen* gestattet – eine Orchideenwiese kann eine Wertanlage sein wie ein Grundstück in guter Lage. Ökonomisch-theoretisch spricht nahezu alles für die leistungsorientierte Honorierung, da sie die Grundlage des marktwirtschaftlichen Systems in allen anderen Bereichen darstellt und insbesondere mit effizienten Anreizwirkungen verbunden ist. Große Probleme bestehen demgegenüber bei der Ermittlung des Wertes der Leistungen und damit der Höhe der Honorierungen. Drei Wege bieten sich an:

- Am ehesten systemkonform ist die Errichtung funktionsfähiger Märkte, auf denen die Nachfrage nach ökologischen Leistungen unmittelbar wirkt. Daß sich solche nicht von selbst herausgebildet haben, liegt an dem schon beschriebenen, ausgeprägten Öffentlichkeitsgrad der meisten Umweltgüter. Dennoch erscheinen erhebliche Fortschritte

möglich, wie auf den Gebieten des Sponsoring, der Mitwirkung von Naturschutzverbänden, bei dezentralen Aktivitäten insbesondere in Erholungslandschaften und anderen. Für einen umfassenden Schutz aller ökologischen Werte respektive der hinreichenden Erbringung von Umweltleistungen, dürfte dies jedoch nicht ausreichen.

- Soweit die Nachfrage nach ökologischen Leistungen durch die Bevölkerung nicht auf Märkten artikuliert und damit allokationswirksam wird, kann sie aber dennoch durch wissenschaftliche Methoden ermittelt werden. Diese Methoden, wie insbesondere die Präferenzerfassung durch Befragung *(contingent valuation)*, besitzen eine zunehmend höhere Aussagekraft. Geeignete Institutionen könnten die dort ermittelte Zahlungsbereitschaft abschöpfen und als Nachfrage nach ökologischen Leistungen aktivieren. Neben zahlreichen praktischen Problemen bestehen hier zwei grundsätzliche Hindernisse. Zum einen sind die Ergebnisse der Präferenzerfassung als Absichtserklärung aufzufassen und nicht als reales Konsumverhalten. Könnte die Zahlungsbereitschaft fehlerfrei erhoben werden, so wäre immer noch die Frage zu entscheiden, welcher Anteil davon den Anbietern als Leistungseinkommen zufließen und wie hoch der Rest sein soll, der den Nachfragern als Konsumentenrente verbleibt. Die volle Abschöpfung durch die Anbieter käme den Verhältnissen eines Angebotsmonopols mit vollkommener Preisdiskriminierung gleich, was unter Verteilungsgesichtspunkten kaum akzeptiert würde. Solange Märkte nicht automatisch für die Aufteilung in Produzenten- und Konsumentenrente sorgen, kann darüber nur auf Basis eines politischen Werturteils entschieden werden. Befürchtungen, nach denen sich die Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung selektiv nur auf bestimmte, beliebte Tier- und Pflanzenarten richte, andere Aspekte aber vernachlässige und somit als Triebkraft für den Naturerhalt allein unzureichend und durch Expertenurteile zu ergänzen sei, bedürfen der Überprüfung.

- Im politischen Raum werden Umweltstandards gesetzt und für die Honorierung ihrer Erfüllung Entgelte festgelegt. Dieser Ansatz nach BAUMOL und OATES (1971) wird zwar in der Umweltökonomie meist mit umgekehrtem Vorzeichen diskutiert, indem der Staat eine Abgabe in der Höhe erhebt, die geeignet ist die Überschreitung der als ökologisch maximal zulässig erachteten Belastung zu verhindern. Die Entgeltung ökologischer Leistungen in politisch bestimmter Höhe ist jedoch eine folgerichtige Verallgemeinerung des von den genannten Autoren vorgeschlagenen Standard-Preis-Ansatzes. Das Hauptproblem besteht in der Eröffnung eines breiten Spielraums für willkürliche staatliche Bewertungen, so daß ein hohes Maß an politischer Konsensfähigkeit und -willigkeit sowie Bewertungskompetenz der verantwortlichen Instanzen vorausgesetzt werden muß. Auch kann damit gerechnet werden, daß sich die Instanzen bei der Bemessung der Honorierungen vom jeweiligen Kostenhintergrund nicht freimachen können, so daß einer verschleierten handlungsorientierten Honorierung Vorschub geleistet wird. In dem Maße, wie die letztgenannte Befürchtung ausgeräumt werden kann, besitzt das Prinzip jedoch unstrittig den Vorteil der Anreizwirksamkeit.

Eine leistungsorientierte Honorierung ist aus theoretisch-marktwirtschaftlichen Überlegungen grundsätzlich der handlungsorientierten vorzuziehen. Eine Umsetzung in reiner Form, bei der die Endnachfrager, das heißt die gesamte Bevölkerung, die Höhe der Honorierung bestimmt – analog dem Preisbildungsvorgang auf funktionierenden Märkten –, erscheint derzeit aber unrealistisch. Zur Quantifizierung der jeweiligen Honorare kann daher vorerst auf politische Vorgaben nicht verzichtet werden, ohne damit aber die Möglichkeiten einer marktanalogen Bewertung auf Dauer verbauen zu wollen. Von bisherigen, zu stark handlungsorientierten Honorierungen sollte zur gezielten Setzung ökonomischer Anreize und damit im Interesse der Effizienzsteigerung schrittweise abgegangen werden.

2.5.2 Umsetzungsinstrumentarium

Gegebene Rahmenbedingungen

243. Die Umsetzung der EG-Verordnung über umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (VO Nr. 2078/92/EWG) erfolgt derzeit über die Länderebene. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" werden Maßnahmen zur Extensivierung als Basisangebot durch Bundesmittel (60 %) und Landesmittel (40 %) anteilig gefördert.

Darüber hinaus bieten die Länder eigene Umwelt- und Naturschutzprogramme für die Landwirtschaft an, die sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen auszeichnen (vgl. PLANKL, 1995). Die Europäische Union beteiligt sich an der Mitfinanzierung dieser Maßnahmen mit 50 % in den alten und 75 % in den neuen Bundesländern.

244. Untersuchungen der bestehenden Umwelt- und Naturschutzprogramme haben folgende Defizite ergeben (SRU, 1994, Tz. 935; Arbeitsgruppe der für Naturschutz und Landespflege zuständigen Bundes- und Landesanstalten, 1991; von HAAREN und MÜLLER-BARTUSCH, 1991):

- geringe finanzielle Ausstattung respektive unzureichende Anreize, mangelnde Akzeptanz bei den Landwirten und geringer Flächenumfang,
- unübersichtliche Programmvielfalt, unterschiedliche Zuständigkeiten, hoher administrativer Aufwand,
- mangelhafte Orientierung der Nutzungsaufgaben an naturschutzfachlichen Zielen, zum Teil sogar konterkarierende Wirkung der Nutzungsauflagen,
- unzureichende Beratung und Kontrolle der Landwirte,
- unzureichende Ausrichtung der Gebiets- und Flächenauswahl anhand von ökologischen Kriterien (z. B. Naturraumpotential) und naturschutzfachli-

chen Plänen (z.B. Landschaftsplan, Biotopverbundplan) sowie

- zu kurze Vertragsdauer sowie fehlende ökologische und ökonomische Perspektiven für die Folgenutzung.

Trotz aller Kritik waren die bisherigen Maßnahmen mitunter durchaus wirkungsvoll und zum Teil sogar sehr erfolgreich. Dennoch stellen der hohe Bürokratisierungsgrad und Verwaltungsaufwand, die oft zu vordergründige Verquickung mit Einkommenszielen und vor allem das Fehlen der von den Geldgebern nicht hinreichend zusicherbaren Kontinuität eine erhebliche Belastung dar.

Strategien zur Honorierung von Umweltleistungen

245. Alle bisherigen Maßnahmen lassen sich nach handlungs- oder leistungsorientierten Ansätzen einordnen. Von vereinzelten Ansätzen rein marktlicher Lösungen abgesehen (Finanzierung durch Sponsoren oder durch Eintrittsgelder für besondere Biotope), sind die – bis dato seltenen – leistungsorientierten Ansätze dem Standard-Preis-Ansatz zuzurechnen, bei dem das Leistungsentgelt nicht über den Markt, sondern politisch bestimmt wird.

246. Charakteristische *handlungsorientierte Ansätze* betreffen etwa:

- Bewirtschaftungs- beziehungsweise Pflegemaßnahmen bei der Bodennutzung,
- die Veränderung der Bodennutzung,
- den Verzicht auf bisher praktizierte Bodennutzung und
- die Ein- oder Fortführung naturschutzgerechter, aber unrentabler Bodennutzung.

Kennzeichnend ist, daß hierbei das Ergreifen oder Unterlassen von Maßnahmen zum primären Ziel erklärt wird und entsprechend ihrer korrekten Umsetzung die Honorierung erfolgt. Dabei wird vorausgesetzt, daß eine Umsetzung der Maßnahmen die Herbeiführung gewünschter ökologischer Zustände zwingend oder zumindest tendenziell nach sich zieht, wie etwa die Förderung bestimmter gefährdeter Arten oder Lebensgemeinschaften. So wird beispielsweise erwartet, daß bei Einhaltung später Schnittermine auf Grünland in bestimmten Regionen verbreitete wiesenbrütende Vögel ungestört ihre Jungen aufziehen können. Diese sowohl im Rahmen des hoheitlichen Naturschutzes wie auch in vielfältigen Formen des Vertragsnaturschutzes praktizierten Formen stoßen auf viel Kritik, wobei die jeweiligen Einwände jedoch unterschiedliches Gewicht haben:

- Gewisse Auflagen sind ökologisch und betriebswirtschaftlich mangelhaft konzipiert, so daß sie zu teils vorhersagbaren Schwierigkeiten führen. In Intensivgrünland führt zum Beispiel die Auflage, von einem Jahr zum anderen spät zu mähen, dazu, daß minderwertiges Futter geerntet und der meist erwünschte Nährstoffentzug behindert wird. Diese Fälle begründen keine Kritik am handlungsorientierten Prinzip als solchem, sondern nur an verfehlten Durchführungen im Einzelfall.
- Der oft für zwingend gehaltene und sogar kurzfristig erwartete ökologische Effekt einer Maßnahme bleibt aus. Ein typisches Beispiel ist die Grünlandextensivierung, bei der keineswegs über Nacht blütenreiche Wiesen wiederentstehen. So weisen PFADENHAUER und GANZERT (1992) darauf hin, daß hierfür sowie in ähnlich gelagerten Fällen sowohl das Samenpotential als auch die Einwanderungsmöglichkeiten von Arten und insbesondere der Zeitfaktor entscheidend sind. Sind Wiederherstellungen ökologischer Werte zeitaufwendiger als früher angenommen, so müssen deshalb jedoch nicht unbedingt die getroffenen Maßnahmen, sondern eher die unrealistischen Erwartungen kritisiert werden.
- Die oft langen Reaktionszeiten verschärfen allerdings das Problem, daß identische Maßnahmen auf unterschiedlichen Standorten in sehr verschiedenem Maße erfolgreich sein können; dies ist oft erst nach Jahren zu erkennen.
- Ein ökonomisch substanzieller Einwand gegen die handlungsorientierte Strategie – neben den oben schon im theoretischen Zusammenhang genannten – ist, daß sich die gesetzten Anreize nicht auf das eigentliche ökologische Ergebnis beziehen. Der Landwirt erfüllt seine Pflicht, wenn er die ihm aufgetragene und honorierte Maßnahme erfüllt. Ob sie dem Ziel dient, betrifft ihn (außer wenn er sich persönlich damit identifiziert) nicht. Weder besitzt er einen Anreiz, die Zieladäquanz laufend zu prüfen, obwohl er dies durch seine standörtliche Verbundenheit sehr gut könnte, noch gehört es zu seinen Interessen, zielwidrige Einflüsse von dritter Seite auszuschalten. Nimmt er zum Beispiel bei der Düngung die erforderliche Rücksicht auf einen Bach, nicht jedoch sein Nachbar, so nimmt er hin, daß der Erfolg seiner Bemühungen unterlaufen wird.
- Die Anreizstruktur ist schließlich dadurch gekennzeichnet, daß der Betreffende die ihm auferlegten Maßnahmen möglichst minimal erfüllt und wenig Anlaß verspürt, darüber hinausgehende, unter Umständen innovative Aktivitäten zu entfalten.
- Die Kontrollierbarkeit der Einhaltung ist außerordentlich unterschiedlich. In der Regel sind vereinbarte Maßnahmen gut zu kontrollieren, wie etwa Schnittermine, Pflegemaßnahmen usw., vereinbarte Unterlassungen, wie überhöhte Gülleausbringungen und ähnliches, jedoch sehr viel schwieriger.

247. Praktische Anwendungen der *umweltqualitätsorientierten Strategie* finden sich derzeit kaum. Methodische Ansätze zur Bewertung von ökologischen Leistungen unter den Aspekten des Arten- und Biotopschutzes werden jedoch eingehend diskutiert, wie etwa die neunstufigen Bewertungsskalen von KAULE (1991) und das Ökopunkte-Modell von KNAUER (1989) mit strukturellen, vielfaltbezogenen und stofflichen Qualitätskriterien und einer Gewichtung nach räumlichen Entwicklungszielen und gegebenen Naturraumpotentialen. Auch Ziel- beziehungsweise Leitartenkonzepte (MÜHLENBERG und HOVESTADT, 1991; PIRKL et al., 1991; RECK et al.,

1991) können für diese Strategie herangezogen werden.

248. Die Vorteile des umweltqualitätsorientierten Ansatzes liegen insbesondere in seiner hohen Anreizwirksamkeit (s. Tz. 242). In der Regel dürfte auch eine Kontrolle der Ergebnisse eher leichter als bei der handlungsorientierten Strategie sein. Wegen der fehlenden Praxiserfahrungen können über sich möglicherweise einstellende Hindernisse nur Vermutungen angestellt werden. Folgende Punkte sind zu bedenken:

- Sind ökologische Zielsetzungen graduell meßbar, so kann die Vorgabe eines bestimmten Zielerreichungsgrades willkürlich anmuten. Ist zum Beispiel Grünland zu extensivieren, so ist es jedoch schwierig exakt festzulegen, bis zu welchem Grade dies zu fordern ist.
- Die Aufstellung von Indikatoren kann im Einzelfall willkürlich sein und dadurch zu Ungerechtigkeiten und Akzeptanzmängeln führen. Im allgemeinen bietet sich die Wiedereinstellung von an extensive Wirtschaftsweise angepaßten Arten als Erfolgskennzeichen an. Viele von ihnen sind auch leicht zu beobachten, wie zum Beispiel der Schachbrettfalter (Melanargia galathea) in extensivem Grünland oder Prachtlibellen (Calopteryx splendens und virgo) an naturnahen Bächen. Im Einzelfall können sie jedoch ausbleiben, obwohl das Extensivierungsniveau, welches sie indizieren sollen, vorliegt. Die Knüpfung der Honorierung an ihre Anwesenheit ist dann fragwürdig.
- Ein bedeutendes Erschwernis ist der vielfach hohe Zeitbedarf bis zur Einstellung des ökologischen Ergebnisses. Deutliche Anzeichen des Extensivierungserfolges beim Grünland können mitunter fünf bis zehn Jahre erfordern, und es erscheint wenig anreizwirksam, Honorierungen ebensolange hinauszuzögern. Vielmehr sollten hier bereits Zwischenerfolge entgolten werden.
- Vorstellbar sind noch größere Schwierigkeiten als bei der handlungsorientierten Honorierung in Fällen gepachteten Landes. Die schon unter heute gegebenen Verhältnissen zuweilen problematische Aufteilung von flächengebundenen Zahlungen zwischen Eigentümern und Pächtern ist jedoch eine Frage, die der generellen Klärung harrt.
- Zahlreiche ökologische Zielsetzungen sind so speziell definiert, daß nur ein bestimmtes Maßnahmenbündel für ihre Realisierung in Frage kommt. Eine Schafhutung auf Kalkmagerrasen erfordert eben die Schafbeweidung; alle anderen Maßnahmen, wie etwa die künstliche Offenhaltung, sind nur vorübergehende Notbehelfe. Ist die Koppelung zwischen Maßnahmen und ökologischem Ergebnis so strikt wie hier, so schwindet der Unterschied zwischen handlungs- und umweltqualitätsorientierter Honorierung. Der Vorteil, daß es bei der zweitgenannten dem Ausführenden freigestellt ist, auf welchen Wegen er höhere Effizienz erzielt und innovativ tätig wird, kommt nicht zum Tragen.
- Die durch die ergebnisorientierte Honorierung eröffnete Möglichkeit der Erzielung von Renteneinkommen ist voraussichtlich gewöhnungsbedürftig. Der Allgemeinheit dürfte es zunächst schwerfallen anzuerkennen, daß der Eigentümer einer Orchideenwiese, die ihn allenfalls geringe Pflegemaßnahmen kostet, hohe Zahlungen erhalten kann – obschon das gleiche Prinzip in allen anderen Wirtschaftsbereichen gilt.

249. Trotz der aufgelisteten praktischen Einwände bleibt die prinzipielle Überlegenheit der ergebnisorientierten Honorierung unbenommen. Der Umweltrat empfiehlt, in Pilotprojekten zu prüfen, welche Bedeutung die genannten Einwände in der Realität besitzen.

Schlußfolgerungen

250. Die bisherige Praxis der Honorierung ökologischer Leistungen leidet vor allem unter ihrem ungünstigen Erscheinungsbild bei den Adressaten. Land- und Forstwirte konnten im allgemeinen noch nicht davon überzeugt werden, daß die Erbringung ökologischer Leistungen eine gleichwertige Aufgabe neben der Produkterzeugung ist und ein ebenso faires und berechenbares Einkommen verdient. Noch immer werden fast ausschließlich Erträge aus dem Produktverkauf als das „eigentliche" Einkommen angesehen, auf welches man sich (entgegen aller Erfahrung bei der politischen Festsetzung von Agrarpreisen) verlassen können müßte, während es sich bei der Honorierung ökologischer Leistungen um ein zusätzliches Einkommen handelt, welches möglichst geschickt in Anspruch genommen wird, bevor es wieder versiegt. Um dem entgegenzutreten, regt der Umweltrat an:

- *Entbürokratisierung:* Das Antragswesen ist grundsätzlich zu vereinfachen. Einmal gefaßte Regelungen müssen, wenn sie sich bewährt haben, Bestand haben und dürfen nicht fortwährend und in jedem Bundesland wiederum anders verordnet werden.
- *Beständigkeit:* Es liegt im Wesen ökologischer Zielsetzungen, daß sie in der Regel langfristig definiert sind. Schon dies gebietet Kontinuität. Auch in ökonomischer Sicht ist diese jedoch geboten, da die Betriebe insbesondere bei durchgreifenden und großflächigen Extensivierungsmaßnahmen langfristig bindende Investitionsentscheidungen treffen müssen. Die Kurzfristigkeit bisheriger Verträge und die Koppelung ihrer Erneuerung an die Haushaltslage der zuständigen Behörden kann nicht länger hingenommen werden.
- *Betriebliche Orientierung:* Wegen der genannten, tiefgreifenden Einflüsse auf den gesamten Betrieb sollten einige bislang ausschließlich flächengebunden definierte Honorierungen stärker betriebsbezogen bestimmt werden. Dabei sind auch neue Zahlungsarten zu erproben, etwa verstärkte Finanzhilfen für ökologisch erwünschte Investitionen, wie zum Beispiel Stallbauten mit entsprechenden Haltungsauflagen, welche den Betrieben eine langfristige Planung ermöglichen.
- *Leistungsbezogenheit:* Nach der obigen Diskussion ist für ein „gemäßigtes Leistungsprinzip" zu

plädieren, welches die Probleme der Leistungsbezogenheit nicht ignoriert. Bei der Bemessung der Höhe des Honorierungsentgeltes sollten als Richtschnur langfristig die Präferenzen der Bevölkerung maßgeblich sein; auf absehbare Zeit werden jedoch politisch-konsensual festgelegte Sätze unverzichtbar sein. Wo unter anderem wegen des hohen Zeitbedarfs bis zum ökologischen Erfolg eine rein ergebnisorientierte Honorierung ausscheidet, sollten in die handlungsorientierten Maßnahmen zumindest Anreizelemente eingebaut werden, welche das Interesse der Ausführenden am Erfolg stärken. Geeignete, in der Literatur vorgeschlagene „Ökopunkte"-Modelle sollten ebenso wie Honorierungen für den Nachweis von Wiederansiedlungen charakteristischer Arten mit hohem Indikationswert regional getestet werden.

- *Mehrstufigkeit der Förderebenen:* Gegenwärtig kommen die überwiegenden Impulse aus der Europäischen Union und werden in Deutschland von den Ländern umgesetzt. Dies verleiht dem System ein zentralistisches Gepräge und läßt regionalen und lokalen Initiativen zu wenig Raum. Kommunen, Landkreise, Wasser- und Bodenverbände, Landschaftspflegeverbände und Naturschutzorganisationen sind an Planung und Durchführung stärker zu beteiligen; die Finanzschlüsselung ist entsprechend anzupassen.
- *Verknüpfung mit Planungsinstrumenten:* Alle ökologischen Zielsetzungen besitzen einen räumlichen Bezug; die Bewahrung und vor allem Wiederherstellung anspruchsvoller biotischer und abiotischer Ressourcenausstattungen gelingt nie ohne räumliche Planung. Es kommt nicht allein darauf an, daß in einer Region 1 000 ha Wiesen extensiviert werden, sondern vor allem auch, welche Flächen dafür vorgesehen sind und wie sie miteinander vernetzt werden. Dazu ist allerdings das betreffende planerische Instrumentarium, insbesondere die Landschaftsplanung und die agrarstrukturelle Vorplanung weiterzuentwickeln.

2.5.3 Besonderheiten der Forstwirtschaft

251. Die voranstehenden Ausführungen sind überwiegend auf die Landwirtschaft zugeschnitten, jedoch besteht weder ein ökologischer noch ein ökonomischer Grund, die Forstwirtschaft aus den Überlegungen auszuschließen. Auch sie erstellt ökologische Leistungen und könnte dies bei einer Umorientierung noch verstärken. Schon aus Gründen der Gleichbehandlung wäre es schwer verständlich, diese Leistungen in der Landwirtschaft zu honorieren, in der Forstwirtschaft jedoch nicht.

Zwar werden in der bisherigen Praxis ökologische Leistungen der Forstwirtschaft nur in vereinzelten Vereinbarungen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes honoriert; die Diskussion über die Leistungen unter anderem auf den Gebieten des Boden- und Lawinenschutzes, des Wasserhaushalts, der CO_2-Festlegung, des Erholungswertes sowie der Förderung der Arten- und Biotopvielfalt wird jedoch, häufig kontrovers, schon seit langem geführt (vgl. u. a. JUHOB et al., 1990; STEINLIN, 1989; SCHELBERT-SYFRIG und ZIMMERMANN, 1988; PRODAN, 1969). Zahlreiche Studien über den Erholungswert von Biotopen auf Basis der Reisekostenmethode als ein Ansatz zur Präferenzmessung widmen sich Wäldern. Schließlich hat auch die Debatte über Pflichten von Grundeigentümern nach Artikel 14 Abs. 2 des Grundgesetzes und der Begründung von Entgeltansprüchen im forstlichen Bereich eine längere Tradition (NIESSLEIN, 1980). Ebenso wie in der Landwirtschaft ist auch im Forst die häufig prekäre Einkommenssituation ein Grund, über die Entgeltung ökologischer Leistungen nachzudenken.

252. Aus den Besonderheiten der forstlichen Erzeugung könnten sich freilich Gründe ableiten, die Honorierung ökologischer Leistungen in anderer Weise als in der Landwirtschaft vorzunehmen oder gar gewisse Instrumente für nicht anwendbar anzusehen. Zu den Besonderheiten zählen:

- Das öffentliche Eigentum spielt im Forst mit etwa 44 % Staatswald und etwa 21 % Körperschaftswald eine weit größere Rolle als in der Landwirtschaft. Es könnte eingewendet werden, daß im Hinblick auf die Anreizwirkungen im öffentlichen Waldeigentum ökologische Leistungen auch durch direkte Weisung anstatt mit Zahlungsangeboten eingefordert werden könnten.
- Die Produktionszyklen liegen mit mindestens 30 Jahren bei Pappeln und über 200 Jahren bei manchen Furniereichen weit über denen der Landwirtschaft. Viele Entscheidungen haben äußerst langfristige Konsequenzen und reichen in eine ungewisse Zukunft. Gewisse ökologische Zielsetzungen, etwa die Baumartenwahl betreffend, können nur langfristig verfolgt werden.
- Die Auswirkungen bisher weniger erprobter Wirtschaftsmethoden und Eingriffe, die unter Umständen eine verstärkte Ausrichtung an ökologischen Zielsetzungen erforderlich machen würde, können nicht nur erst mit großer Zeitverzögerung sichtbar werden, sondern darüber hinaus ungewiß sein. Der Akzeptanz der Honorierung ist nicht dienlich, wenn nicht ausgeschlossen wird, daß sie möglicherweise noch mehr gravierende und negative ökonomische Auswirkungen zur Folge haben werden als zunächst angenommen.
- Bestimmte Zielsetzungen des Naturschutzes, wie die langfristige Entwicklung völlig unbewirtschafteter „Urwälder", verlangen raumplanerische und politische Grundsatzentscheidungen und sind allein mit den wesensmäßig inkrementellen Instrumenten der ökonomischen Anreizweckung nicht zu realisieren.
- Die ökonomische Analyse der forstlichen Erzeugung ist wegen der langen Zeiträume an sich wesentlich schwieriger als in der Landwirtschaft, zu denken ist allein an die kontroverse Rolle des Kalkulationszinssatzes. Auch eine Einigung über die erforderliche Höhe von Honorierungen für ökologische Leistungen dürfte sich hierdurch weiter erschweren.

Eine Analyse (HAMPICKE, 1995) zeigt, daß diese Punkte gewiß Aufmerksamkeit beanspruchen dürfen

und den optimalen Instrumenteneinsatz beeinflussen, daß sie jedoch weder einzeln noch im Zusammenwirken gravierend genug sind, um die Honorierung ökologischer Leistungen in der Forstwirtschaft abzulehnen. Dies wird durch Erfahrungen in bestehenden Projekten des Vertragsnaturschutzes bestätigt.

253. Wichtige Probleme zeigen sich im Forst in ähnlicher Weise wie im Offenland, wie zum Beispiel die der Alternativen der handlungs- und der leistungsbezogenen Abgeltung. Neben den oben angestellten grundsätzlichen Überlegungen (Tz. 240ff.) sind hier im einzelnen zu erwähnen:

- *Neuartige Waldschäden:* Hier leistet die Forstwirtschaft keinen Dienst, sondern erfährt einen Schaden, der als erstattungswürdig angesehen werden kann. Wegen der immer noch nicht eindeutig geklärten Ursache-Wirkungs-Beziehungen, der Unbezifferbarkeit des monetären Schadens und der schwierigen Identifizierbarkeit der Kreise von Betroffenen (etwa bei ästhetischen Schäden) erscheint ein zielgerichteter Einsatz umweltökonomischer Instrumente im Sinne des Schadenersatzes unmöglich. Hier bedarf es vielmehr einer vorsorgeorientierten Minderung potentieller Schadstoffemissionen.
- *Lawinenschutz, Erosionsschutz, Filterung luftgängiger Schadstoffe:* Diese Leistungen sind unterschiedlich zu beurteilen. Der Lawinenschutz ist in Deutschland nur regional bedeutsam und dürfte lokalen Regelungen zugänglich sein. Beim Erosionsschutz dürfte, vorbehaltlich einer fachjuristischen Klärung, am ehesten die Auffassung überzeugen, daß er Bestandteil „guter fachlicher Praxis" und daher nicht entgeltfähig ist. Bei der Filterung luftgängiger Schadstoffe gestattet, ähnlich den neuartigen Waldschäden, die Komplexität der physikalisch-chemischen Zusammenhänge keine Anwendung umweltökonomischer Instrumente.
- *Wasserhaushalt:* Insbesondere bei Fortdauer der sommerlichen Trockenperioden der letzten Jahre werden beispielsweise in den östlichen Teilen Deutschlands großräumige wassermengenwirtschaftliche Planungen unabweisbar werden. Grundwasser ist dann mit allen Konsequenzen als knappe Ressource zu bewirtschaften, was Auswirkungen auf die Landnutzung haben wird.
- *CO_2-Absorption:* Die Forstwirtschaft ist in ein gesamtwirtschaftliches System von Abgaben und Vergütungen, welches CO_2-Ausstoß finanziell bestraft und CO_2-Absorption belohnt, einzubinden, um unter diesen Umständen aus der genannten Leistung ein Einkommen beziehen zu können.
- *Erholungsdienstleistungen:* Da diese weniger forstspezifisch sind als die bisher genannten Wohlfahrtswirkungen, sind Probleme der Verallgemeinerbarkeit, insbesondere der Gleichbehandlung nicht forstlich genutzter Flächen, besonders wichtig. Vorbehaltlich ihrer Lösung ist durchaus daran zu denken, die Erholungsfunktion des Waldes nicht allein in Gestalt der Erstattung dafür von den Betrieben aufgewandter Kosten zu entgelten, sondern auch Anreizwirkungen darüber hinaus zu bieten. Angaben über die Zahlungsbereitschaft von Waldbesuchern liegen in größerem Umfang vor. Ein biotopindividuelles Eintrittsgeld ist nur in besonderen Fällen, vor allem in Nationalparken, zu erwägen. Über die schwierig zu beziffernde Höhe der Abgeltung sind weitere Forschungen anzustellen und Diskussionen zu führen.
- *Naturschutz:* Eine von Fachleuten des Naturschutzes als zentral angesehene, wenn auch durchaus kontrovers diskutierte Forderung, die Entwicklung großer unbewirtschafteter Wälder, läßt sich weniger mit ökonomischen Anreizinstrumenten als vielmehr auf der Basis verbindlicher Planungen realisieren. Für alle übrigen, größeren und kleineren Umorientierungen der Forstwirtschaft im Interesse der Arten- und Biotopvielfalt, insbesondere des Schutzes gefährdeter Arten, dürften aber ähnliche Maßnahmen wie in der Landwirtschaft geeignet sein.

2.5.4 Finanzierungsinstrumentarium

254. Die Frage der Finanzierung von zu honorierenden Umweltleistungen ist ein entscheidender Ansatzpunkt für die dauerhafte Bereitstellung von ökologischen Leistungen. Von der Finanzierung wird im wesentlichen die Akzeptanz dieses Instrumentariums durch die Land- und Forstwirte abhängen. Investitionen im Naturschutzbereich verlangen bindende betriebliche Entscheidungen, die langfristige Planungssicherheit voraussetzen. Eine langfristige und verläßliche Finanzierung sollte jedoch nicht nur unter Akzeptanzaspekten gewährleistet sein, sondern auch unter Berücksichtigung der langsam ablaufenden Prozesse in Ökosystemen.

Finanzierung über die Neuorientierung des agrarpolitischen Subventionssystems

Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)

255. Als zentrales Finanzierungsinstrument für die Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft kommt insbesondere der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in Frage. Im Jahre 1993 beliefen sich die Marktordnungsausgaben der Europäischen Union in Deutschland auf 12,7 Mrd. DM (Statistisches Jahrbuch über ELF, 1994, Tab. 203). Die gezielte Umwidmung eines Teils dieser Mittel verspräche neben der Förderung positiver Umwelteffekte auch marktentlastende Wirkung. Einwänden, daß die gezielte Umwidmung wegen der Zentralität und Unflexibilität der EU-Agrarverwaltung wenig erfolgversprechend sei, ist mit dem Argument zu begegnen, daß durchaus eine Dezentralisierung gewisser Funktionen der EU-Agrarpolitik, darunter der Einkommenssicherung und der regionalen Umwelt- und Naturschutzpolitik, angedacht ist. Gerade mit Blick auf die Ost-Erweiterung der Europäischen Union steht kurz- bis mittelfristig die Weiterentwicklung sowie quantitative Ausdehnung und Dezentralisierung der bisherigen „flankierenden Maßnahmen" (Tz. 185; SRU, 1994, Abschn. III.2.3.2) vorne an, bis sie nicht mehr nur flankierend zu nennen sind, sondern einen

gleichwertigen und integralen Bestandteil der Agrarpolitik darstellen.

Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK)

256. Eine adäquate Umsetzung der EG-Verordnung zur Förderung von umweltgerechten Produktionsverfahren (VO Nr. 2078/92/EWG) wird durch eine enge Auslegung des Begriffs „Agrarstruktur" im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" behindert. Dies ist darauf zurückzuführen, daß sich ein sich wandelndes Verständnis des Begriffs „Agrarstruktur" noch nicht durchsetzen konnte. Der neue Fördergrundsatz „markt- und standortangepaßte Landwirtschaft" wird dem Anspruch der Verordnung und dem Anliegen des Umwelt- und Naturschutzes noch nicht gerecht (SRU, 1994, Tz. 913), so daß eine Neuausrichtung erforderlich ist.

257. In der Literatur wird eine originäre Förderung von Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes nach Artikel 91a des Grundgesetzes überwiegend für unzulässig gehalten. Die Berücksichtigung und damit verbunden die Förderung natur- und landschaftsschützender Maßnahmen im Rahmen der Verbesserung der Agrarstruktur ist demgegenüber zulässig. Der Begriff der „Verbesserung der Agrarstruktur" wird weit gefaßt und ermöglicht, daß im Zuge einer Ökologisierung der Agrarwirtschaft (angelegt in § 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes") die Gewichte zugunsten des Naturschutzes verschoben werden. Grundsätzlich sollte zwar stets die Verbesserung der Agrarstruktur Anlaß für eine Förderung sein; der Begriff der Agrarstruktur kann aber wegen seiner Unbestimmtheit letztlich nicht als Abgrenzungskriterium dienen. Die Übergänge zwischen originären und abgeleiteten Maßnahmen des Naturschutzes sind so fließend, daß die Entscheidung, ob eine bestimmte Maßnahme nicht in den Rahmen des Artikel 91a Grundgesetz paßt, im Einzelfall zu treffen ist.

258. Nach Auffassung des Umweltrates ist es notwendig, die sektorale Sichtweise beziehungsweise die bisherige Einengung des Begriffs „Agrarstruktur" aufzugeben und ihn durch eine stärker raumbezogene Förderkonzeption beziehungsweise agrarökologische Orientierung zu ersetzen. Diese Erweiterung der Begriffsdefinition kann der multifunktionellen Ausrichtung der Landbewirtschaftung besser gerecht werden, wobei der Begriff auch die Art und Gestaltung der Landschaftselemente und der Elemente der natürlichen und kultürlichen Umwelt in ländlichen Räumen einzubeziehen hat. Die klassische Definition von Agrarstruktur, das heißt das „Verhältnis zwischen den im Agrarbereich eingesetzten Produktionsverfahren – insbesondere Boden, Arbeit und Kapital –, zwischen den erzeugten Produkten sowie zwischen Produktionsfaktoren und Produkten", ist zu eng und sektoral auf Produktions- und Absatzbedingungen in der Landwirtschaft ausgerichtet. Obwohl 1973 formal auch das „Umweltziel" in die deutsche Agrarpolitik aufgenommen wurde, stützt sich in der Praxis das Zielsystem überwiegend noch auf den herkömmlichen Ansatz das Einkommen, die Verbraucher und die Effizienz betreffend.

259. Bei einer umweltpolitischen Neuorientierung der GAK sollten zunächst einmal die geförderten Maßnahmen auf ihre Konsistenz zu umweltpolitischen Zielen überprüft und Inkonsistenzen abgebaut werden (Abschn. 2.4.3.2). Des weiteren sollten Maßnahmen neu aufgenommen werden, die der multifunktionellen Ausrichtung der Landbewirtschaftung gerecht werden. Hierzu gehört eine Agrarumweltpolitik, die auch Naturschutz und Landschaftspflege einbezieht. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Ausgleichszulage und die einzelbetriebliche Förderung zu überprüfen. So könnte beispielsweise die Ausgleichszulage, die nach BAUER (1994) und KARL (1993) marktentlastenden und umweltpolitischen Zielen entgegensteht, abgeschafft und durch ein Honorierungssystem für ökologische Leistungen ersetzt werden. Die einzelbetriebliche Förderung sollte auf ökologische Aspekte ausgerichtet werden. Besondere Bedeutung kommt der Förderung von Investitionen für Landschaftspflege und Naturschutz zu. Insbesondere bauliche Anlagen (Ställe) und Maschinen sollten gefördert werden, wenn sie dazu beitragen, eine ökologisch beziehungsweise kulturhistorisch notwendige Landnutzung aufrechtzuerhalten.

Weiterentwicklung von Marktstrategien

260. Bisherige Vorschläge zur Finanzierung ökologischer Leistungen basieren auf der Umwidmung bereits vorhandener staatlicher Mittel, insbesondere der Lenkung von Marktordnungs- und Strukturmitteln in umweltgerechtere Verwendungen. Derartige Umwidmungsspielräume auszuschöpfen, ist gegenüber der Einführung neuer Abgaben der pragmatischere Weg. Grundsätzlich ist aber die Forderung nicht unbegründet, die überaus hohen Marktordnungs- und Strukturmittel überhaupt „gesundzuschrumpfen", womit sich allerdings auch der Umwidmungsspielraum verengen würde. Die ökonomisch fundierteste und langfristig zu verfolgende Strategie besteht darin, durch Reduzierung der übermäßigen Staatsinterventionen die Allgemeinheit zunächst zu entlasten, um sie zur Finanzierung der Güter „Umwelt- und Landschaftsqualität", „Artenvielfalt" und dergleichen nach Maßgabe ihrer (gegebenenfalls um Expertenurteile korrigierten) Zahlungsbereitschaft direkt heranzuziehen.

Aus Zahlungsbereitschaftsbefragungen ist bekannt, daß die Bevölkerung zu gewissen, wenn auch den einzelnen nur mäßig treffenden finanziellen Beiträgen für Naturschutz und Landschaftspflege bereit ist. Der Direktfinanzierung ökologischer Werte nach Maßgabe der Präferenzen der Allgemeinheit stehen jedoch noch große praktische Hindernisse im Wege. Allerdings bestehen auch heute schon im kleineren Rahmen durchaus Möglichkeiten, die Zahlungsbereitschaft für Landschaftsqualität, entweder in direkter Koppelung mit dem Landschaftsgenuß (bei kurtaxenähnlichen Abgaben in Urlaubsregionen) oder stärker noch in Kombination mit dem Konsum umweltverträglich erzeugter Produkte über deren Preise abzuschöpfen. Teilweise ist aber vor der Umsetzung

noch die rechtliche Zulässigkeit, wie etwa von kurtaxenanalogen Abgaben, zu klären. Grundsätzlich sollten zu diesem Ansatz zunächst in kleinem Rahmen Erfahrungen gesammelt werden. Auch ist die Ausweitung des Ansatzes dadurch begrenzt, daß die jeweiligen Marktnischen nicht beliebig vergrößert werden können.

2.5.5 Empfehlungen zur Honorierung ökologischer Leistungen

261. Für eine Umsetzung des Instrumentes der Honorierung ökologischer Leistungen im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung empfiehlt der Umweltrat folgendes Maßnahmenpaket:

- Für eine verläßliche und umsetzbare Grenzziehung zwischen unentgeltlich einzufordernder Rücksichtnahme der Landnutzer auf natürliche Ressourcen und entgeltwürdigen ökologischen Leistungen müssen Kriterien entwickelt werden, zum Beispiel in Form möglichst spezifischer Positiv- und Negativlisten.
- Kurzfristige Verträge müssen aus ökologischen und betriebswirtschaftlichen Gründen durch langfristige Vereinbarungen ersetzt werden, die den Betrieben Planungssicherheit geben.
- Die handlungsorientierte Entgeltung ökologischer Leistungen sollte schrittweise durch die leistungsorientierte Bezahlung ersetzt werden. Durch die Möglichkeit zur Erzielung von Renteneinkommen aus der Erbringung ökologischer Leistungen werden dabei Anreize gesetzt.
- Bei der Festlegung von Honorierungstatbeständen müssen einserseits regionale und örtliche Instanzen und Vereinigungen, wie zum Beispiel Landschaftspflegeverbände, einbezogen werden, um Ortskenntnisse verfügbar zu machen. Andererseits gilt es, übergeordnete Honorierungstatbestände auf EU- und Bundesebene festzulegen.
- Die Abgeltung ökologischer Leistungen muß mit räumlichen Planungsinstrumenten auf regionaler und örtlicher Ebene, wie Landschaftsplänen, agrarstrukturellen Vorplanungen, informellen Landnutzungskonzeptionen der Agrarverwaltung, verknüpft werden.
- Zumindest ein Teil der bestehenden Agrarfördermittel auf EU- und nationaler Ebene sollte kurzbis mittelfristig in Entgelte für ökologische Leistungen umgewidmet werden. Langfristig sind ökologische Leistungen durch direkte Inanspruchnahme der Zahlungsbereitschaft auf unterschiedlichen Wegen zu finanzieren.
- Auch in der Forstwirtschaft müssen ökologische und Erholungsleistungen entgolten werden.

262. Der Umweltrat ist sich der vielen noch offenen Fragen zur Honorierung ökologischer Leistungen bewußt und sieht vordringlich Forschungsbedarf in folgenden Feldern:

- Entwicklung von Indikatoren zur Erfassung von Umweltqualität beziehungsweise von Umweltleistungen,
- Vergleich von ökonomischer Effizienz und ökologischer Wirksamkeit verschiedener Anreizinstrumente zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft (u. a. bei Naturschutzprogrammen auf zentraler (Bund/Länder) und auf dezentraler Ebene sowie bei Umsetzung über regionale Landnutzungskonzepte und über Ökopunkte-Modelle),
- Vergleich von ökonomischer Effizienz und ökologischer Wirksamkeit verschiedener institutioneller Bereitstellungsformen auf regionaler Ebene (Landschaftspflegeverbände, Naturschutzverbände, Kommunen/Landkreise (Naturschutzbehörden), Reservatsverwaltungen, private Umweltplanungs- und Beratungsbüros),
- Zusammenwirken der Instrumentenkombinationen, insbesondere umweltrelevante Abgaben/Honorierung ökologischer Leistungen sowie
- Entwicklung von Methoden und Verfahren zur Erfolgskontrolle.

2.6 Ökologischer Finanzausgleich

2.6.1 Grundelemente des Finanzausgleichs

263. Unter den Begriff des Finanzausgleichs fallen Regelungen über die Ausgaben- und Einnahmenverteilung und im Vorfeld über die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften innerhalb eines föderativen Staatssystems. Über den Ausgleich der Steuerkraft sollen Mißverhältnisse abgefedert werden, die aus der Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und den damit verbundenen Ausgaben sowie den Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung resultieren. Dabei werden bislang ausschließlich die sozioökonomischen Funktionen zentraler städtischer Regionen für ihr Umland berücksichtigt, das heißt, positive interregionale Effekte entgolten, die aus der Bereitstellung zentraler Einrichtungen – zum Beispiel Krankenhäuser, Rechtsprechungs- und Verwaltungseinheiten sowie Stätten des Kulturbetriebs – resultieren. Die ökologischen Ausgleichsfunktionen ländlicher Gebiete für urbane Regionen begründen im Rahmen der gegenwärtigen Finanzordnung keinen Ausgleichsanspruch.

264. Der *kommunale Finanzausgleich* regelt die Finanzbeziehungen zwischen den Bundesländern und ihren Kommunen sowie den Kommunen untereinander (ausführlich zum kommunalen Finanzausgleich insbes. ZIMMERMANN, 1988). Verfassungsrechtliche Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich ist Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes, dem zufolge der Anteil an den Gemeinschaftssteuern sowie an den Landessteuern, der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufällt, in der Landesgesetzgebung zu bestimmen ist. Damit erhalten die Länder erhebliche Gestaltungsspielräume bei der Mittelzuweisung, die sich insbesondere aus der länderspezifisch unterschiedlichen Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen und dem daraus resultierenden, abweichenden Finanzbedarf der jeweiligen Ebenen erklären. Grenzen sind den Landesgesetzgebern dort gesetzt, wo die Selbstverwaltungsgarantie der Kom-

munen (Artikel 28 Abs. 2 GG) verletzt wird. Zudem dürfen Unterschiede in der Steuerkraft durch die primäre Verteilung von Steuereinnahmen nicht vollständig nivelliert oder gar umgekehrt werden, das heißt, ursprünglich finanzschwächere Gemeinden dürfen nach Durchführung des Finanzausgleichs nicht finanziell besser gestellt sein als ursprünglich finanzstärkere Gemeinden (BVerfGE 23, 353, 370, 373; StGH BW, ESVGH 22, 202, 207; StGH Nds, DVBl. 1995, 1175, 1178). Für den in dieser Hinsicht vergleichbaren Bund-Länder-Finanzausgleich hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß der Finanzausgleich subsidiär zu der verfassungsmäßigen Ertragsaufteilung ist und die primäre Steuerverteilung nicht durch ein neues System ersetzt werden sollte (BVerfGE 72, 330, 398, 404).

265. Gemäß dem für den *Bund-Länder-Finanzausgleich* gesetzlich verankerten Konnexitätsprinzip (Artikel 104a Abs. 1 GG) folgt aus der Wahrnehmung der Aufgaben die Übernahme der hierfür erforderlichen Ausgaben. Die größte Bedeutung bei der Verteilung öffentlicher Aufgaben an die Gemeinden hat dabei die Erfüllung von Pflichtaufgaben (z. B. Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt). Aufgaben, wie Straßenbau, Schulwesen, Polizei und andere, werden von Land und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden können unter anderem in der Errichtung und dem Betrieb von Sportstätten oder Kultureinrichtungen liegen. Relevant ist die Kenntnis der kommunalen Aufgaben insbesondere für die Bestimmung der Dekkungsrelationen in den Gebietskörperschaften und damit zugleich für die Ermittlung der bedarfsgerechten Einnahmenverteilung.

266. Die Aufteilung der Steuereinnahmen erfolgt im Rahmen des aktiven Finanzausgleichs. Hierbei wird zwischen dem originären und dem ergänzenden Finanzausgleich unterschieden (HANSMEYER und KOPS, 1985). Die originäre Zuweisung der Einnahmen kann entweder in Form eines Trennsystems erfolgen, das heißt, die Steuern fließen nur einer einzigen Gebietskörperschaft zu, oder in Form eines Verbundsystems, bei dem die Steuern zwischen mehreren Ebenen aufgeteilt werden. Primäre Einnahmequellen der Kommunen sind Realsteuern (Grundsteuer) sowie örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer, Jagdsteuer, Vergnügungssteuer) (Artikel 106 Abs. 6 GG). Aus dem Steuerverbund mit Bund und Ländern fließen den Gemeinden anteilig Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer (Artikel 106 Abs. 5 GG) sowie aus der Gewerbesteuer (Artikel 106 Abs. 6 GG) zu.

Mit dem ergänzenden Finanzausgleich wird dem Ausgleichsbedarf Rechnung getragen, der sich im Anschluß an den originären Finanzausgleich ergibt. Dabei werden die einer Gebietskörperschaft zugeflossenen Mittel anderen Gebietskörperschaften sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung zugewiesen. Ein *horizontaler Finanzausgleich* liegt dann vor, wenn Ausgleichszahlungen zwischen Aufgabenträgern der gleichen Ebene vorgenommen werden. Finanzielle Ausgleichszahlungen zwischen Aufgabenträgern verschiedener Ebenen werden im Rahmen des *vertikalen Finanzausgleichs* vorgenommen. Ein rein horizontaler Finanzausgleich stößt zumeist auf erheblichen Widerstand. Deshalb sehen die Finanzausgleichsgesetze der Länder ersatzweise vertikale Ausgleichszahlungen vor, die so angelegt sind, daß das horizontale Ausgleichsziel erreicht wird (vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt).

267. DEUBEL (1984, S. 11f.) unterscheidet zwischen der fiskalischen, der redistributiven und der Lenkungsfunktion des ergänzenden Finanzausgleichs. Dabei besteht die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs in der Aufstockung der kommunalen Finanzmasse, so daß sie zur Erfüllung der Pflichtaufgaben der Kommunen ausreicht und weiterhin genügend Mittel zur Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben bleiben. Seine redistributive Funktion erfüllt der Finanzausgleich, indem er die Deckungsrelationen, das heißt die Differenz zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft der einzelnen Kommunen, einander angleicht. Mit der Schaffung von Anreizen für die Kommunen, auch solche Aufgaben zu übernehmen, die von der Kommune als nachrangig, vom Land – zum Beispiel aus raumordnerischen Überlegungen – hingegen als notwendig erachtet werden, sowie mit der Internalisierung externer Effekte (sogenannte spillovers) der Leistungserstellung der Gemeinden untereinander (z. B. der Errichtung und des Betriebs von Theatern) übernimmt der kommunale Finanzausgleich eine Lenkungsfunktion.

268. Mit Hilfe von *finanziellen Zuweisungen* sollen Verzerrungen, die aus der Streuung von Finanzbedarf und Steuerkraft zwischen den Gebietskörperschaften resultieren, aufeinander abgestimmt sowie externe Effekte internalisiert werden. Bis zu welchem Grad ein solcher Ausgleich erreicht wird, ist unter anderem von den für den kommunalen Finanzausgleich verfügbaren Mitteln abhängig.

269. *Schlüsselzuweisungen* dienen vor allem fiskalischen sowie redistributiven Zwecken insofern, als sie das Mißverhältnis zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft des Aufgabenträgers beseitigen helfen, wobei mit Ansätzen für – mehr oder weniger vermutete – zentralörtliche Bedarfsgrößen in der Praxis des Finanzausgleichs auch externe Effekte implizit Berücksichtigung finden. Schlüsselzuweisungen sind nicht mit Verwendungsauflagen verbunden und können daher zur allgemeinen Deckung kommunaler Ausgaben eingesetzt werden. Der Umfang der Aufgaben, die von einer Kommune übernommen werden, hängt von einer Vielzahl von Entwicklungen, gesetzlichen Regelungen und politischen Entscheidungen sowie von den verfügbaren finanziellen Mitteln der jeweiligen Kommune ab. Da ein objektiver Indikator für den tatsächlichen Grad der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch eine Gemeinde nicht existiert, muß für die Ermittlung des aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Finanzbedarfs auf Hilfsgrößen zurückgegriffen werden.

Hierzu wird grundsätzlich die Einwohnerzahl der Gemeinde als Hauptansatz herangezogen. Die Mehrzahl der Bundesländer nimmt dabei mit steigender Einwohnerzahl eine Erhöhung der Pro-Kopf-Bedarfskennzahl vor (veredelte Einwohnerzahl). Die Veredе-

lung wird mit den mit wachsender Einwohnerzahl überproportional steigenden Infrastrukturkosten und der Übernahme zentraler Aufgaben für umliegende Gemeinden begründet. Hierzu ist jedoch anzumerken, daß die Veredelung der Einwohnerzahl die Bildung von Ballungsgebieten über das raumordnerisch gewünschte Maß hinaus begünstigt. Weiterhin weisen Gemeinden der gleichen Größenklasse erhebliche strukturelle Unterschiede auf, so daß bei Anwendung dieses groben Verteilungsschlüssels die gemeindespezifischen Bedarfsgrößen unberücksichtigt bleiben.

Die Landesgesetzgebungen sehen daher in der Regel – ergänzend zum Hauptansatz – Nebenansätze vor, die in Abhängigkeit vom jeweiligen Bundesland stark voneinander abweichen. Diese werden etwa für hohe Sozialhilfebelastungen, überdurchschnittliche Geburtenraten, eine besonders hohe Zahl abhängig Beschäftigter, schnelles Bevölkerungswachstum, Heilbäder- und Kurortgemeinden, Zentralitätsaufgaben, Schüler, in Abhängigkeit vom Schultyp, dünnbesiedelte Flächengemeinden, Straßen und Gemeindezusammenschlüsse gewährt. Auch diese Ansätze sind nicht unumstritten. So wird angeführt, daß sie die Transparenz des Finanzausgleichs zusätzlich einschränken, Sonderbedarfe zum Teil erst geschaffen werden und insbesondere Zentralitäts- und Flächenansätze sich gegenseitig aufheben (ZIMMERMANN, 1988, S. 117).

Der sich aus der Summe der Haupt- und Nebenansätze ergebenden Bedarfskennzahl wird die Steuerkraftmeßzahl der jeweiligen Gemeinde gegenübergestellt. Diese ergibt sich aus den Hauptsteuereinnahmen der Gemeinden, wobei ein fiktives Realsteueraufkommen über die Annahme eines einheitlichen Hebesatzes in Ansatz gebracht wird. Die Schlüsselzuweisungen gleichen den Differenzbetrag zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmeßzahl ganz oder zu einem zuvor festgelegten Teil aus. Sogenannte abundante Gemeinden, bei denen die Steuerkraft- über der Bedarfsmeßzahl liegt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

270. *Zweckzuweisungen* sollen im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen das Verhalten des Zuweisungsempfängers im Sinne des Zuweisungsgebers beeinflussen und sind entsprechend mit Verwendungsauflagen verbunden. Sie werden zu Zwecken der Internalisierung externer Effekte, die aus der Leistungserstellung des Beziehers der Zuweisung resultieren, sowie bei meritorischen Gütern gewährt (z. B. Schulen, soziale Einrichtungen, Gesundheitswesen). Die Zahlung von Zweckzuweisungen kann dabei auch an eine Selbstbeteiligung des Zuweisungsempfängers gebunden werden.

Hinsichtlich der Konkretisierung der Mittelverwendung unterscheiden sich die Vergabekriterien für Zweckzuweisungen erheblich. Neben allgemeinen Investitionszuweisungen, die in den Ländern nach verschiedenen Schlüsseln (mangelnde Steuerkraft, Einwohnerzahl, überdurchschnittliche Arbeitslosenquote) vergeben werden, und aufgabenbereichs- oder verwaltungszweiggebundenen Zweckzuweisungen, bei denen lediglich der Bereich, in dem diese zu verausgaben sind, festgelegt wird, bestehen zahlreiche Ansätze für einzelobjektbezogene Zweckzuweisungen. Beispiele dafür sind etwa die Errichtung von Verwaltungsgebäuden und Krankenhäusern, der Bau von Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Wasserbau, Wasserversorgungs-, Abwasserbeseitigungs- und Abfallentsorgungsanlagen sowie Maßnahmen des öffentlichen Nahverkehrs.

Das niedersächsische Finanzausgleichsgesetz beispielsweise sieht mit der „Zuweisung für kommunale Investitionen", die für „Investitionen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur oder des Umweltschutzes" (§ 15 Abs. 1 FAG Nds) einzusetzen sind, eine Kombination aus einer Zuweisung für investive Zwecke und einer einzelobjektbezogenen Zweckzuweisung vor. Verteilungskriterien sind die Gebietsfläche und die Bevölkerungszahl. Bei den kreisfreien Städten steht die Bevölkerungszahl im Vordergrund (80:20), bei den Kreisen die Gebietsfläche (67:33). Die Kreise beziehungsweise kreisfreien Städte können bei dem den Gemeinden zuzuweisenden Teil der Mittel frei zwischen einer schlüsselmäßigen und einer einzelobjektbezogenen Vergabe wählen.

271. Im Gegensatz zu den Kommunen verfügen die Landkreise sowie andere Gemeinde- und Regionalverbände nur über geringe oder gar keine eigenen Steuereinnahmen und sind deshalb auf Schlüsselzuweisungen der Länder sowie Umlagen von untergeordneten Gebietskörperschaften angewiesen.

Die Höhe der Kreisumlagen bestimmt sich nach dem jährlich vom Kreistag der Flächenländer festzulegenden Prozentsatz an der Umlagegrundlage, die sich aus der Steuerkraftmeßzahl und den vom Land erhaltenen Schlüsselzuweisungen der Gemeinden zusammensetzt. Werden Gemeinden durch bestimmte Leistungen der Kreise in besonderem Maße begünstigt, so können diese in Abhängigkeit von der Landesgesetzgebung relativ stärker belastet werden als andere Gemeinden. Auch sonstige Gemeinde- oder Regionalverbände haben die Möglichkeit, Umlagen für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zu erheben. Das Prinzip der Umlageerhebung entspricht dabei dem für die Kreisumlage. Umlagen der Zweckverbände können alternativ auch nach Vorteilhaftigkeits- oder Nutzungskriterien bemessen werden.

Der Finanzbedarf der Kreise wird ähnlich dem der Gemeinden ermittelt. Für den Hauptansatz wird die Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden zugrundegelegt, wobei in einigen Bundesländern eine degressive Gewichtung der Einwohnerzahl vorgenommen wird. Diese Vorgehensweise entspricht der Annahme, daß größere Gemeinden die Verwaltungs- sowie sonstige Einrichtungen des Kreises weniger nutzen. Mögliche Nebenansätze sind der Jugendhilfeansatz, der Ansatz für überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum, der Schüleransatz und der Flächenansatz. Die Bedarfsmeßzahl des Kreises wird dann den Einnahmemöglichkeiten aus Umlagen unter Zugrundelegung eines einheitlichen Umlagesatzes gegenübergestellt und die Differenz durch Schlüsselzuweisungen ganz oder teilweise ausgeglichen. Schlüsselzuweisungen an sonstige Verbän-

de werden in ähnlicher Form wie die Kreiszuweisungen ermittelt, allerdings ohne dabei eine Gewichtung der Einwohnerzahl vorzunehmen.

Ökologische Zielsetzungen eines Finanzausgleichs

272. Ökologische Zielsetzungen finden bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern nur sehr unzureichend Berücksichtigung, zum Teil werden sie sogar konterkariert. Eine stärkere ökologische Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs könnte sowohl über eine Neuorientierung der Lenkungsfunktion erfolgen – vorrangig vermittelt durch die zielkonsistente Gestaltung von Zweckzuweisungen – als auch durch eine entsprechende Anpassung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden, die im Rahmen eines dauerhaft-umweltgerechten Landnutzungskonzepts Entwicklungsbeschränkungen hinnehmen müssen. Diese Möglichkeiten bleiben zur Zeit weitestgehend ungenutzt.

So besteht derzeit aus regionalpolitischer Sicht ein starker Anreiz zur gewerblich-infrastrukturellen Ausweisung und Nutzung von Gemeindeflächen, um materiellen und finanzpolitischen Zielsetzungen auf der kommunalen Ebene entsprechen zu können (Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnraum, Budgeteinnahmen durch Einkommensteueranteil sowie Gewerbe- und Grundsteuer). An dieser grundlegenden Interessenlage ändert auch wenig, daß an der Erhaltung bestimmter Umweltqualitäten ein gewisses – tendenziell steigendes – Eigeninteresse der regionalen Entscheidungsträger festzustellen ist (z. B. bei der Abfall- und Altlastenproblematik, bei der kommunalen Trinkwassergewinnung, beim sogenannten ökologischen Bauen). Ein wesentlicher Teil der Umweltleistungen (z. B. Erhaltung der biologischen Vielfalt, Luftreinhaltung, Sauerstoffproduktion, Grundwasserneubildung und Wasserqualität) weist jedoch überregionalen Charakter auf. Gleiches gilt für den Freizeit- und Erholungswert ländlicher Räume. Ökologische Funktionen und Leistungen werden jedoch – wie zuvor betont – im Rahmen der bestehenden Finanzordnung im allgemeinen nicht entlohnt, was aufgrund von Nutzungskonkurrenzen und bereits bestehender oder künftiger Knappheit dieser Umweltgüter zu Fehlallokationen der Umweltqualitäten beziehungsweise natürlichen Ressourcen führt. Diese Fehlallokationen werden bisher allein durch planerische Eingriffe (Raumordnung, Raum- und Landschaftsplanung u. a. m.) und staatliche Genehmigungsverfahren (Nutzungsbeschränkungen und -konfiguration als gelenkte Zuteilung von Umweltnutzung und Ressourcenverbrauch) zögernd angegangen.

273. Nutzungsbeschränkungen können im übrigen zu regionalen Umverteilungen von Entwicklungspotentialen zwischen Kommunen führen. Beispielsweise bedeutet der Verzicht auf bestimmte wirtschaftliche Nutzungen in einer Region (z. B. auf eine Gewerbegebietsausweisung) eine Minderung von Vermögenswerten sowie Beschäftigungs- und Einkommensverluste der regionalen Bevölkerung zugunsten von Umwelt- und Erholungsleistungen für die Allgemeinheit (insbesondere für die Bevölkerung in Verdichtungsräumen).

Dem stehen wirtschaftliche Aktivitäten mit Umweltbelastungen, bei denen der wirtschaftliche Nutzen regional lokalisiert ist (z. B. Arbeitsplätze durch Industriebetriebe), die entstehenden Belastungen aber überregionalen Charakter haben (z. B. Luftverschmutzung, Schwermetallbelastungen), gegenüber. Sie werden bisher überwiegend in Gestalt administrativer Maßnahmen, wie zum Beispiel die Begrenzung des Schadstoffausstoßes oder Vorschriften zu technischen Vorkehrungen, gesteuert. Kompensationsmodelle zum Ausgleich von interkommunalen beziehungsweise interregionalen Umweltbeeinträchtigungen existieren bis heute nicht.

2.6.2 Empfehlungen zu einer ökologisch orientierten Erweiterung des Finanzausgleichs

274. Als ersten Schritt zu einem umfassenden interregionalen Lastenausgleich schlägt der Umweltrat als zentrales Element neuer Anreizstrukturen einen ökologisch erweiterten Finanzausgleich vor, der neben den klassischen Kompensationsmechanismen für die sozioökonomischen Leistungen zentraler Orte auch zusätzlich Umweltfunktionen und -leistungen der ländlichen Räume berücksichtigt. Damit eine Erweiterung subsidiärer Handlungsspielräume auf der Kommunalebene für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung möglichst ergebnisorientiert genutzt wird, bedarf es gezielter Anreize für diese politische Entscheidungsebene. Der Vorschlag eines ökologisch erweiterten Finanzausgleichs sollte in interdisziplinärer Zusammenarbeit mit Fachvertretern aus den Finanzwissenschaften, den Planungswissenschaften und ökologischen Disziplinen weiter vertieft und konkretisiert werden. Die aus Umweltsicht wichtigen Überlegungen zu dem Vorschlag sind durch die folgenden Eckpunkte gekennzeichnet.

Regional differenzierte Umweltleistungspotentiale

275. Unter Berücksichtigung der verschiedenen konkurrierenden Raumnutzungsansprüche werden Umwelt- und Naturschutzleistungen ebenso wie die erwerbswirtschaftlichen Nutzungen – gerade in dicht besiedelten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland – in Abhängigkeit von den spezifischen Naturraumpotentialen und regionalen Entwicklungszielen entsprechend unterschiedliche Bedeutung in einzelnen Regionen haben müssen. Regionale Differenzierung muß daher ein Grundpostulat der Regional- und Umweltpolitik bleiben. Aus der Notwendigkeit zur differenzierten Landnutzung und der Nutzungskonkurrenz in jeder Einzelregion folgt, daß sowohl Umweltbelastungen als auch Umweltleistungen regional unterschiedlich verteilt sind und auch zukünftig bleiben werden.

Umweltschutz als aktiver Bestandteil teilräumlicher Entwicklungspolitik

276. Weil ökologische und ökonomische Potentiale ebenso wie die Fähigkeit und die Präferenzen zur

Nutzung dieser Potentiale unterschiedlich über den Raum verteilt sind, können die Teilräume innerhalb föderaler Systeme (Kommunen gegenüber den Kreisen, Kreise gegenüber Funktionsräumen, Funktionsräume gegenüber den Ländern, Länder gegenüber dem Bund, Mitgliedstaaten gegenüber der EU) jeweils eigene Strategien zum Angebot ökonomischer und ökologischer Leistungen entwickeln, um die jeweilige teilräumliche Wohlfahrt zu optimieren. Bei der Entscheidung für die den besonderen Bedingungen des jeweiligen Teilraums bestangepaßte Strategie haben die jeweiligen Teilräume komparative Vorteile gegenüber den vertikal höheren Raumebenen. Es handelt sich dabei vor allem um die Informations-, Motivations- und Kontrollvorteile, mit denen die Föderalismustheorie für eine maximale Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung plädiert, es sei denn, einer weiteren Dezentralisierung stehen Externalitäten zwischen den unabhängig handelnden Teilräumen (z. B. Schadstoff „export") oder Kostenvorteile großer Organisationen bei der Aufgabenerfüllung gegenüber.

Die Vorteile dezentraler Kompetenzansiedlung sind in besonderem Maße bei Entscheidungen über die Landnutzung gegeben, die im allgemeinen detaillierte örtliche Kenntnisse der jeweiligen lokalen Ausgangsbedingungen und Chancen alternativer Landnutzungsstrukturen erfordern und an den Bedürfnissen der im jeweiligen Teilraum lebenden Einwohner nicht vorbeigehen dürfen. Darüber hinaus dürften zumindest auf der Ebene von Funktionsräumen in der Regel die meisten der ökonomischen und ökologischen Verflechtungen internalisiert sein. Soweit grenzüberschreitende ökonomische Aktivitäten stattfinden, sind ihre Kosten und Nutzen über die Märkte weitgehend internalisiert. Dies trifft auch zumindest für jenen Teil der ökologischen Leistungen einer Region zu, die die touristische Attraktivität vergrößern und sich in höheren Einnahmen der regionalen Tourismusbranche niederschlagen.

Insofern gilt es, beim ökologischen Finanzausgleich die Vorteile dezentraler Entscheidungen über die Landnutzung beizubehalten, diese Entscheidungen jedoch durch geeignete finanzielle Anreize in umweltgerechtere Bahnen zu lenken. Dies bedeutet, daß grundsätzlich stärker mit Schlüsselzuweisungen als mit aktivitätsscharf umrissenen Zweckzuweisungen gearbeitet werden sollte. Es bedeutet auch, daß mit ebenenspezifischen Anreizen gearbeitet werden muß, um den auf jeder politischen Ebene unterschiedlichen Entscheidungsgegenständen im Zusammenhang mit der Landnutzung Rechnung zu tragen.

- Für die nationale Quotierung von Mitteln aus dem künftig stärker auf das Ziel der umweltgerechten Landnutzung zu orientierenden Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft könnten zum Beispiel das Ausmaß, in dem der jeweilige Mitgliedstaat die auf die Umwelt bezogenen Verordnungen und Direktiven der Europäischen Union umgesetzt hat, die Fläche der Schutzgebiete von europäischem Interesse, die Höhe der grenzüberschreitenden Schadstoffströme, die land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche und die Einwohnerzahl eine Rolle spielen.
- Der Bund könnte bei der Zuteilung von Mitteln an die Länder im Rahmen eines ökologischen Finanzausgleichs unter anderem auf Vollzugsdefizite bei Umweltschutzgesetzen und -verordnungen, die Fläche national und übernational bedeutender Schutzgebiete, die landesgrenzenüberschreitenden Schadstoffströme, die land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche sowie die Einwohnerzahlen abstellen. Hinzu treten Kriterien, die auf die Kompensation von Beeinträchtigungen gerichtet sind, welche die Länder im Interesse des Gesamtstaats tragen (z. B. bei überregionalen Verkehrswegen).
- Auch bei Zuweisungen der Länder an die Gemeinden im Rahmen eines ökologischen Finanzausgleichs werden die Kriterien, die für die Mittelzuteilung zwischen übernationaler und nationaler Ebene beziehungsweise zwischen nationaler und Länderebene entscheidend sind, eine wichtige Rolle spielen. Hinzu treten Kriterien zur Kompensation von teilräumlichen Entwicklungsbeschränkungen im Interesse des Landes. Darüber hinaus sollten auf der Landesebene die als honorierungsfähig angesehenen ökologischen Leistungen detailliert als weitere Bemessungsgrundlage für Zuweisungen im Rahmen des ökologischen Finanzausgleichs eingeführt werden. Hierfür sollten „Ökopunkte"-Kataloge aufbauend auf Indikatoren entwickelt werden. Unter diesen ausgepreisten Leistungen könnten die Gemeinden nach ihren speziellen Möglichkeiten und Wünschen selber wählen, um sich ein „maßgeschneidertes" Aktivitätsbündel zusammenzustellen. Als durchaus operabel erscheint dem Umweltrat ein Modell ähnlich dem ergebnisorientierten Ansatz bei der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft (Kap. 2.5). Ökologischen Leistungen beziehungsweise grenzüberschreitenden Belastungen wären eine bestimmte Anzahl von Positiv- beziehungsweise Negativpunkten zuzuweisen. Zuweisungen würden sich aus der Summe der Punkte aller Kommunen und einem in regelmäßigen Abständen politisch festzulegenden Geldbetrag je Punkt ergeben. Die Kommune bekommt die Finanzzuweisung ergebnisorientiert erst im nachhinein, wobei allerdings bei langfristigen Entwicklungskonzepten schon das Erreichen von Zwischenzielen honoriert werden sollte. In diesem Kontext empfehlen sich insbesondere Ökopunkte-Modelle (z. B. KNAUER, 1989), in denen die Auswahl ökologischer Qualitätskriterien und ihre Gewichtung nach räumlichen Entwicklungszielen (Umweltqualitätsstandards) und gegebenen Naturraumpotentialen differenziert werden. Keine Gemeinde sollte – zumindest in der Anlaufphase eines ökologischen Finanzausgleichs – zuzahlen müssen, falls die Negativpunkte die Positivpunkte überwiegen.
- Gemeinden, die im Rahmen der dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung Entwicklungsbeschränkungen, zum Beispiel Verzicht auf Gewerbe- und Industrieansiedlung, hinnehmen müssen, sollten die hierdurch entstehenden Opportunitätsverluste durch eine Anpassung der Schlüsselzuweisung

ausgeglichen bekommen. Ähnlich wie bisher die Bevölkerungszahl die Höhe der Finanzzuweisung (mit-)bestimmt, könnte sich ein ökologischer Finanzausgleich an veredelten Dichtekriterien orientieren. Im übrigen sind in diesem Kontext auch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen auf kommunaler Ebene denkbar, etwa bezüglich der Einführung institutionell abgesicherter Zugriffsrechte auf zusätzliche Gewerbeeinnahmen, die sogenannten begünstigten Kommunen aus der möglichen Neuansiedlung bestimmter Unternehmen erwachsen, für Gemeinden, die in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden.

Regionale Internalisierung externer überregionaler Umweltnutzen und -kosten

277. Regionen mit wirtschaftlichen Standortvorteilen, die beispielsweise den Nutzen aus einer neuen Industrieansiedlung haben, müssen dementsprechend auch die damit verbundenen Umweltkosten tragen. Umgekehrt nutzen die Bewohner mit starker Industrieansiedlung die Umweltleistungen ländlicher Regionen und müssen diese entsprechend über Zahlungsbereitschaft für die Leistungserstellung entlohnen. Nur so kann sichergestellt werden, daß Umweltleistungen in dem gesellschaftlich gewünschten Umfang bereitgestellt werden. Ein solches System zeigt gegenüber einer ausschließlich administrativen Regional-, Flächennutzungs- und Landschaftsplanung eine größere regionale Flexiblität, Eigenverantwortung und Gerechtigkeit.

Die Teilräume als wirtschaftliche Unternehmen

278. Aus ökonomischer Sicht können die Teilräume als Unternehmen verstanden werden, deren Handlungsspielräume durch rechtliche Vorgaben und durch andere Rahmenbedingungen, insbesondere ökonomischer und politischer Art, bestimmt sind. Die Unternehmensgröße wäre hierbei wesentlich durch das Haushaltsvolumen gekennzeichnet. Die politischen Entscheidungsebenen können in ihrem Entscheidungskalkül mit Unternehmern der privaten Wirtschaft verglichen werden. Dieser Vergleich ist nicht neu; er wird in den Verwaltungswissenschaften behandelt und von verschiedenen Seiten als Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden bezeichnet. In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, die teilräumlichen Handlungspotentiale und -motive in die Politikgestaltung auf höherer Ebene einzubeziehen – ein Grundsatz, der sich im privatwirtschaftlichen Sektor seit langem gut bewährt hat und für den öffentlichen Sektor unabhängig von umweltpolitischen Betrachtungen in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, wie die Diskussion um den „schlanken Staat" und die „Reform der Verwaltung" zeigt.

279. Durch an ökologischen Kriterien ausgerichtete finanzielle Anreize wird nach Ansicht des Umweltrates bei den Kommunen eine Motivation hervorgerufen, auf positive erfaßbare Umweltveränderungen und auf den Schutz der Ressourcen im Gemeindegebiet aktiv hinzuwirken. Darüber hinaus ist entsprechend der finanziellen Relevanz auch ein vitales kommunales Eigeninteresse an einer Realisierung der Umweltleistungen auf möglichst kostengünstigem Wege zu erwarten – ein unbestreitbarer Vorteil, der derzeit beim administrativ gelenkten Umwelt- und Naturschutz noch als weitgehend ungelöstes Problem gelten muß.

Die Umweltleistungen würden anhand methodisch einheitlicher kommunaler Umweltbilanzen offengelegt. Diese gemeindebezogene Bestandsaufnahme und flächendeckende Erfassung der Umweltleistungen und -belastungen (kommunale Umweltbilanz) und ihre jährliche Fortschreibung könnte nach Einschätzung des Umweltrates eine wichtige Grundlage für Analysen (z. B. ökologische Gesamtrechnung), Planungen und für Erfolgskontrollen, nicht nur auf Gemeindeebene, darstellen.

3 Empfehlungen zu einem auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ausgerichteten Instrumentarium

280. In der allgemeinen umweltpolitischen Diskussion erfolgt eine Auseinandersetzung über die Zweckmäßigkeit und Detailgestaltung einzelner Instrumente der Umweltpolitik. Grundlegende Aspekte und Prinzipien, die eine Orientierung für die Kombination und Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente liefern können, wurden vom Umweltrat im Umweltgutachten 1994 dargestellt (SRU, 1994, Kap. I.3). Die Ansätze zur Neugestaltung eines Instrumentariums zur dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume und zur Anordnung der Politik auf den verschiedenen Handlungsebenen gehen in diesem Gutachten sowohl von unmittelbarem Handlungsbedarf als auch von langfristigen Zielperspektiven aus.

Zentrale Instrumente einer künftigen Politikausrichtung

281. Die derzeitige Umweltpolitik ist im wesentlichen ordnungsrechtlich ausgerichtet und versucht, über Ver- und Gebote und Auflagen die gesetzten Ziele zu erreichen. Auch die Raumordnung und insbesondere die Regionalplanung bedient sich überwiegend ordnungsrechtlicher Instrumente (Baugebietsausweisung, Vorrangflächen), um räumliche Strukturen zu beeinflussen. Die bisherige Umwelt- und Raumordnungspolitik zielt darauf ab, die Ergebnisse des Marktprozesses durch zusätzliche Maßnahmen entsprechend den gesetzten Zielen zu korrigieren. Diese Politik steht im ständigen Konflikt mit den wirtschaftlichen Interessen privater und zum Teil auch öffentlicher Entscheidungsträger, was den Erfolg und die Effizienz dieser Politikausrichtung erheblich beeinträchtigt. Die regionale Wirtschaftspolitik hat dagegen schon immer über wirtschaftliche Anreize, zum Beispiel über Investitionsbeihilfen, direkt auf private Unternehmer eingewirkt. Da die Kriterien für die regionale Wirtschaftsförderung aber zentralistisch festgelegt werden und häufig den spezifischen regionalen Strukturen und Erfordernissen nicht hinreichend gerecht werden, sind auch die Erfolge der bisher eingesetzten Anreizinstrumente eher gering.

282. An Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der klassischen Instrumente sind hervorzuheben:

- im Bereich der *Raumordnung:* die Veränderung der Leitbilder der Raumordnung, die Institutionalisierung der Region als administrative Grundeinheit der Raumordnung, die inhaltliche Anreicherung der Raumordnung auf regionaler Ebene durch Elemente eines Regionalmanagements und die Ergänzung der Freihalteplanung durch positive Entwicklungskonzeptionen, wenngleich mit begrenztem Geltungsanspruch (Projekte, Umweltqualitätsziele),
- im Bereich der *Regionalpolitik:* die Einbeziehung von Umweltkriterien in die Förderkriterien, die Überprüfung von Förderprogrammen auf ihre Umweltverträglichkeit durch eine Programm-UVP und die Stärkung der Rolle der Region,
- im Bereich der *raumbezogenen Naturschutzpolitik:* eine Reform der Schutzgebietskategorien mit Anerkennung des Biosphärenreservats und Aufwertung des Landschaftsschutzgebietes und des Naturparks, Veränderungen bei der Landschaftsplanung in Richtung auf Projektmanagement und fortlaufende Lieferung von ökologischen Bewertungskriterien für andere Planungen und Förderung von Landschaftspflegeverbänden,
- im Bereich der *Agrarumweltpolitik:* eine Verschärfung der Anwendungsregeln für mineralische und organische Dünger sowie für Pflanzenschutzmittel.

283. Eine Politik für eine dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung muß aus der Sicht des Umweltrates in stärkerem Maße an den markwirtschaftlichen Strukturen und Rahmenbedingungen selbst anknüpfen und marktwirtschaftliche Anreiz- und Sanktionssysteme einsetzen. Der Staat muß ordnungspolitische Rahmenbedingungen schaffen und ablaufpolitische Instrumente so anpassen, daß die (positiven und negativen) Umweltwirkungen internalisiert werden und eine effiziente regionale Allokation der Ressourcen erreicht wird. Dazu gehören auch Anreizsysteme und Rahmenbedingungen für dezentrale politische Entscheidungsträger (z. B. Kommunen).

Den vorgeschlagenen marktwirtschaftlichen Instrumenten liegt ein Maßnahmenpaket zugrunde, das auf eine Umverteilung und Entzerrung derzeitiger Steuer- und Finanzströme aufbaut und nicht auf einer weiteren Aufblähung öffentlicher Finanzen. Im Gegenteil, mittel- und langfristig sollte durch diese Umverteilung eine effizientere Gestaltung von Steuern und Finanzen erreicht werden.

Umweltabgaben

284. Neben der Einführung einer CO_2-Abgabe (SRU, 1996, Kap. 5) sollten in der Landwirtschaft ökologisch nachteilig wirkende Subventionen schrittweise abgebaut und Abgaben auf umweltbelastende Betriebsmittel erhoben werden, soweit bei einer Gesamtbewertung das ordnungsrechtliche Instrumentarium nicht greift.

Mit ergänzenden Abgaben auf bestimmte umweltbelastende Betriebsmittel kann eine flächendeckende, wenn auch je nach Standortbedingungen unterschiedlich ausgeprägte Verringerung der stofflichen

Belastungen aus der landwirtschaftlichen Nutzung erreicht werden. Im wesentlichen kommt für eine Betriebsmittelbesteuerung nur die Abgabe auf stickstoffhaltige Mineraldünger in Betracht – mit umweltlenkungswirksamer Rückverteilung der Einnahmen an die Landwirtschaft. Eine Stickstoffabgabe erübrigte sich dann, wenn das Ordnungsrecht strengere Maßstäbe anlegte und deren Einhaltung auf effiziente Weise kontrolliert werden könnte.

Dagegen empfiehlt sich die Erhebung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmitteln nicht, da deren Einsatz allein der Ertragssicherung dient, und die Abgabe erst bei einer Vervielfachung des Preises von Pflanzenschutzmitteln eine Wirkung entfalten würde. Auch wäre die Einteilung der Pflanzenschutzmittel in Gefährlichkeitsklassen erforderlich, um eine ausreichend präzise Bemessungsgrundlage der Abgabe im Sinne des Abgabenrechts zu gewährleisten.

Honorierung ökologischer Leistungen

285. Um die positiven externen Umwelteffekte ländlicher Räume zu internalisieren, ist eine Honorierung ökologischer Leistungen für private Entscheidungsträger erforderlich. Dafür sind Kriterien zur Abgrenzung von Leistungen, die als Ausfluß der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ohne Honorierung erwartet werden können, und solchen Leistungen, die einer Honorierung bedürfen, zu entwickeln. Die Abgrenzung kann nicht aufgrund theoretischer Überlegungen erfolgen, sondern erfordert einen gesamtgesellschaftlichen Konsens.

Das bestehende Fördersystem für Umweltleistungen, welches bisher handlungsorientiert (aufwands- und entschädigungsbezogen) ausgerichtet ist, sollte stärker ergebnisbezogen organisiert werden. Durch eine zielorientierte Entlohnung wird das Interesse des Anbieters am ökologischen Erfolg geweckt. Erste Ansätze bieten Ökopunkte-Modelle, die allerdings einer Weiterentwicklung auch im Hinblick auf eine EU-Umweltpolitik bedürfen. Die Finanzierung der ökologischen Leistungen ist über eine kurz- bis mittelfristige Umwidmung der Mittel des EU-Agrarhaushaltes und der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sicherzustellen.

Umweltabgaben und an Umweltleistungen orientierte Transferzahlungen ergänzen sich gegenseitig. Ein kombiniertes System von Umweltabgaben und -transferzahlungen ist auf die langfristigen Herausforderungen einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung ausgerichtet und entspricht den Vorstellungen einer ökologisch orientierten Marktwirtschaft.

Ökologisch orientierte Erweiterung des Finanzausgleichs

286. Zur Erweiterung subsidiärer Handlungsspielräume auf der kommunalen Ebene im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung bedarf es gezielter Anreize für diese politische Entscheidungsebene. Als ersten Schritt zu einem umfassenden interregionalen Lastenausgleich als zentrales Element neuer Anreizstrukturen schlägt der Umweltrat einen ökologisch erweiterten Finanzausgleich vor.

Regionale Differenzierung, entsprechend spezifischer Naturraumpotentiale und regionaler Entwicklungsziele, muß das entscheidende Anliegen der Regional- und Umweltpolitik bleiben, da Umweltleistungen und -belastungen regional unterschiedlich verteilt sind. Ein wesentlicher Teil der Umweltleistungen der Region (z. B. Erhaltung der biologischen Vielfalt, Luftreinhaltung, Sauerstoffproduktion, Grundwasserneubildung und Wasserqualität) weist jedoch überregionalen Charakter auf, ebenso wie zum Beispiel der Freizeit- und Erholungswert einer Landschaft von überregionalem Interesse ist. Da ökologische Funktionen und Leistungen im allgemeinen nicht entlohnt werden, führen Nutzungskonkurrenzen und Knappheiten von Umweltgütern zu Fehlallokationen der Umweltqualitäten beziehungsweise natürlichen Ressourcen. Eine umweltverträgliche, regionale Allokation der Ressourcennutzung kann durch das derzeit eingesetzte planerische und ordnungsrechtliche Instrumentarium aus Sicht des Umweltrates nicht in erforderlichem Maße erreicht werden, sondern bedarf gezielter umweltpolitischer und wirtschaftlicher Anreize.

Als honorierungsfähig angesehene ökologische Leistungen sollten als Bemessungsgrundlage für Zuweisungen im Rahmen des ökologischen Finanzausgleichs eingeführt werden. Hierfür sollten „Ökopunkte"-Kataloge aufbauend auf Indikatoren entwickelt werden. Unter den hierin ausgepreisten Leistungen könnten die Gemeinden nach ihren speziellen Möglichkeiten und Wünschen selber wählen, um sich ein „maßgeschneidertes" Aktivitätsbündel zusammenzustellen. Als durchaus operabel erscheint dem Umweltrat ein Modell ähnlich dem ergebnisorientierten Ansatz bei der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. Ökologischen Leistungen beziehungsweise grenzüberschreitenden Belastungen wären eine bestimmte Anzahl von Positiv- beziehungsweise Negativpunkten zuzuweisen. Finanzzuweisungen würden sich aus der Summe der Punkte aller Kommunen und einem in regelmäßigen Abständen politisch festzulegenden Geldbetrag je Punkt ergeben. Gemeinden, die im Rahmen eines Konzeptes der dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung Entwicklungsbeschränkungen, zum Beispiel Verzicht auf Gewerbe- und Industrieansiedlung, hinnehmen müssen, sollten die hierdurch entstehenden Opportunitätsverluste durch eine Anpassung der Schlüsselzuweisung ausgeglichen bekommen. Ähnlich wie bisher die Bevölkerungszahl die Höhe der Finanzzuweisung (mit-)bestimmt, könnte sich ein ökologischer Finanzausgleich an veredelten Dichtekriterien orientieren. Im übrigen sind in diesem Kontext auch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen auf kommunaler Ebene denkbar, etwa bezüglich der Einführung institutionell abgesicherter Zugriffsrechte auf zusätzliche Gewerbeeinnahmen, die sogenannten begünstigten Kommunen aus der möglichen Neuansiedlung bestimmter Unternehmen erwachsen, für Gemeinden, die in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden.

Zum Verhältnis der Honorierung ökologischer Leistungen und eines ökologisch erweiterten Finanzausgleichs

287. Nach Einschätzung des Umweltrates wäre es durchaus vorstellbar, langfristig die Mittel für die Honorierung der ökologischen Leistungen der Land- und Forstwirtschaft in den diskutierten Finanzausgleich zu integrieren. Dies würde in diesem Bereich eine Abkehr von der sektorspezifischen Politik auf EU- und Bundesebene bedeuten und eine Mittelumverteilung auch nach ökologischen Kriterien zur Folge haben. Langfristig wäre eine solche Umorientierung der Politik durchaus sinnvoll und wünschenswert. Sie müßte allerdings auch von einer kurzfristig nicht zu realisierenden Reform anderer Politikbereiche auf EU- und Bundesebene begleitet sein und eine durchgehende Neuordnung der Kompetenzen zur Folge haben.

288. Folgende Gründe sprechen bei einer kurzfristigen Herangehensweise zunächst für eine getrennte Einführung beider Fördersysteme:

- Die im Rahmen der EG-Agrarreform freigesetzten Mittel sollten zumindest für eine gewisse Übergangszeit direkt den Landwirten zugewiesen werden. Eine Honorierung ökologischer Leistungen erfüllt diese Forderung ebenso wie die derzeitigen flächenbezogenen Transferzahlungen. Unterschiedlich sind nur die Verteilungswirkungen (Bevorzugung der benachteiligten Gebiete) und der mit der Honorierung ökologischer Leistungen verbundene Anreiz, die Agrarproduktion umweltgerecht zu gestalten. Allgemeine Mittelzuweisungen an Kommunen würden hingegen nicht sicherstellen, daß die Mittel vorzugsweise an Landwirte verteilt werden.
- Die Umsetzung der Honorierung ökologischer Leistungen kann im Rahmen der bestehenden administrativen Strukturen der Landwirtschaftsverwaltung erfolgen. Die Gemeinden verfügen dagegen vielfach noch nicht über entsprechendes Fachpersonal für den Bereich Landwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz, um einen sektorübergreifenden ökologisch erweiterten Finanzausgleich umzusetzen.
- Das zusätzlich vorgeschlagene System eines ökologisch erweiterten Finanzausgleichs auf Gemeindeebene ist nicht an EU-Mittel gebunden. Hier könnte Deutschland eine gewisse Vorreiterfunktion übernehmen, auch im Hinblick auf eine längerfristige generelle Umorientierung in Richtung eines verstärkten finanziellen Anreizes für umweltverträgliche Wirtschaftsweisen.

289. Angesichts der Vorschläge zu einem auf dauerhaft-umweltgerechte Landnutzung ausgerichteten Instrumentarium stellt sich die Frage, welche Bedeutung und Gestalt die „klassischen" Instrumente und Maßnahmen der Raumordnungs- und Naturschutzpolitik – insbesondere die Raum- und Landschaftsplanung – der regionalen Wirtschaftspolitik und EU-Strukturpolitik sowie der Agrarpolitik künftig haben sollten. Der Bedarf an Maßnahmen in den klassischen Politikbereichen wird um so geringer, je konsequenter und umfassender die vorgeschlagene rahmensetzende, stärker marktwirtschaftlich orientierte Politik, ergänzt um ein durchgängiges System der sozialen Absicherung und eine Reform von Steuern und Subventionen, verwirklicht wird. Umgekehrt bedeutet dies, daß, wenn nur Teile davon und diese nur in zögerlicher Form eingeführt werden, nach Ansicht des Umweltrates weiterhin ein hoher Regelungsbedarf im Sinne der klassischen Instrumente besteht.

Anhang

Erlaß über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vom 10. August 1990

§ 1

Zur periodischen Begutachtung der Umweltsituation und Umweltbedingungen der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen umweltpolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gebildet.

§ 2

(1) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen besteht aus sieben Mitgliedern, die über besondere wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen im Umweltschutz verfügen müssen.

(2) Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wissenschaftlichen Instituts, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentanten eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein, oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen, sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 3

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen soll die jeweilige Situation der Umwelt und deren Entwicklungstendenzen darstellen. Er soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder zu deren Beseitigung aufzeigen.

§ 4

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ist nur an den durch diesen Erlaß begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

§ 5

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gibt während der Abfassung seiner Gutachten den jeweils fachlich betroffenen Bundesministern oder ihren Beauftragten Gelegenheit, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 6

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen kann zu einzelnen Beratungsthemen Behörden des Bundes und der Länder hören, sowie Sachverständigen, insbesondere Vertretern von Organisationen der Wirtschaft und der Umweltverbände, Gelegenheit zur Äußerung geben.

§ 7

(1) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen erstattet alle zwei Jahre ein Gutachten und leitet es der Bundesregierung jeweils bis zum 1. Februar zu. Das Gutachten wird vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen veröffentlicht.

(2) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen kann zu Einzelfragen zusätzliche Gutachten erstatten oder Stellungnahmen abgeben. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen mit der Erstattung weiterer Gutachten oder Stellungnahmen beauftragen. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen leitet Gutachten oder Stellungnahmen nach Satz 1 und 2 dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu.

§ 8

(1) Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen werden vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nach Zustimmung des Bundeskabinetts für die Dauer von vier Jahren berufen. Wiederberufung ist möglich.

(2) Die Mitglieder können jederzeit schriftlich dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegenüber ihr Ausscheiden aus dem Rat erklären.

(3) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Wiederberufung ist möglich.

§ 9

(1) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte einen

Vorsitzenden für die Dauer von vier Jahren. Wiederwahl ist möglich.

(2) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie bedarf der Genehmigung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

(3) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 10

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen wird bei der Durchführung seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt.

§ 11

Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratung und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 12

(1) Die Mitglieder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Finanzen festgesetzt.

(2) Die Kosten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen trägt der Bund.

§ 13

Der Erlaß über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister des Innern vom 28. Dezember 1971 (GMBl. 1972, Nr. 3, S. 27) wird hiermit aufgehoben.

Bonn, den 10. August 1990

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Dr. Klaus Töpfer

Literaturverzeichnis

agra-europe (1994): Gesetzentwurf zur Sicherung einer flächengebundenen Tierhaltung. – agra-europe 52/94 vom 27. Dezember 1994. – Sonderbeilage, S. 1–18.

Agrarbericht (1995): Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. – BT-Drucksache 13/400.

Agrarminister der Länder (1993): Grundsätze einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung. – Beschluß der Agrarminister der Länder vom 1. Oktober 1993 in Daun (unveröffentlicht).

Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.) (1992): Ökosteuern als Ausweg aus der Agrarkrise? Ergebnisse der internationalen Tagung vom 15. bis 17. Juni 1992 in Stuttgart-Hohenheim. – Göttingen: ASG. – Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen. – 249 S.

ALVENSLEBEN, R. v., SCHLEYERBACH, K. (1994): Präferenzen und Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für Naturschutz und Landschaftspflegeleistungen der Landwirtschaft. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverl. – Berichte über Landwirtschaft Bd. 72, 524–532.

Arbeitsgruppe der für Naturschutz und Landespflege zuständigen Bundes- und Landesanstalten (1991): Extensivierungsförderung – Bilanz und Folgerungen. – Natur und Landschaft 66 (2), 91-92.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1988): Novellierung des Raumordnungsgesetzes: Vorschläge des Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie. – Hannover: ARL.

ARL (1994a): Wassergütewirtschaft und Raumplanung. – Hannover: ARL.

ARL (1994b): Raumordnungspolitik in Deutschland: Wissenschaftliche Plenarsitzung 1993. – Hannover: ARL. – Forschungs- und Sitzungsberichte. Bd. 197.

ARL (1994c): Integration der Umweltleitplanung in die Raumordnung. – Hannover: ARL.

ARL (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung: Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. – Hannover: ARL. – Forschungs- und Sitzungsberichte. Bd. 200.

ARRAS, H. (1994): Bedarf und Nutzen neuer Formen kooperativen Handelns bei der Steuerung dynamischer räumlicher Planungsprozesse. – In: BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.): Dokumentation der Vorbereitung und Durchführung des Auftaktseminars zum Forschungsfeld „Städtenetze". – Manuskr. (unveröff.).

BARDE, J.-P., PEARCE, D.W. (Hrsg.) (1991): Valuing the Environment: Six Case Studies. – London: Earth Scan. – 271 S.

BARTELHEIMER, D., COPAK, I. (1989): Landschaftsplanung als Instrument der Umweltpolitik. – Taunusstein: Blottner.

BAUER, S. (1992): Wageningen Memorandum: Perspektiven der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. – Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 5, 551–554.

BAUER, S. (1994): Naturschutz und Landwirtschaft: Konturen einer integrierten Agrar- und Naturschutzpolitik – Vorschläge und politische Handlungsempfehlungen. – hrsg. v. Bundesamt für Naturschutz. – Bonn-Bad Godesberg: BfN. – Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, H. 3. – 104 S.

BAUER, S., ABRESCH, J.-P., STEUERNAGEL, M. (1995): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. – Gutachten für den SRU. – (in Vorbereitung, erscheint 1996 bei Metzler-Poeschel, Stuttgart).

BAUMOL, W. J., OATES, W.E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. – Swedish Journal of Economics 73, 42–54.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1992): Untersuchung zur Definition und Quantifizierung von landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft nach ökologischen und ökonomischen Kriterien. – TU München-Weihenstephan. – Materialien Umwelt und Entwicklung 84. – 166 S.

BECKER, H: (1992): Reduzierung des Düngemitteleinsatzes: Ökonomische und ökologische Bewertung von Maßnahmen zur Reduzierung des Düngemitteleinsatzes. – Eine quantitative Analyse für Regionen der Europäischen Gemeinschaft. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsvertrag. – Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 416.

BEHRENS-EGGE, M. (1993): Die Bündnisstrategie. – Politische Ökologie H. 32 (11. Jg.), 39–43.

BFANL (1989): Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn: Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie. – Beilage in Natur und Landschaft 64 (9). – 16 S.

BITZ, A., SPERBER, H., BAMMERLIN, R. (1994): Thema „Ökokonto" – Chance für die Umwelt? – GNOR aktuell 1/94, Mitteilungsblatt der Gesellschaft für Naturschutz und Ornithologie Rheinland-Pfalz.

BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1994): Dokumentation der

Vorbereitung und Durchführung des Auftaktseminars zum Forschungsfeld „Städtenetze". – Manuskr. (unveröff.).

BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1992): Politik für unsere Bauern. – Nr. 1. – Bonn: BMELF.

BML (1993): Die Agrarreform der EG. – Bonn: BML.

BML (1995): Für unsere landwirtschaftlichen Unternehmen. – Bonn: BML. – 23 S.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1995): Bericht für den Bund-Länder-Planungsausschuß zur Überprüfung des Fördersystems der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". – Bonn: BMWi.

BÜCKER, U., SCHARF, S. (1994): UVP in der Bauleitplanung für kleinere Gemeinden: Verfahrensorientierte Darstellung der Umsetzungsmöglichkeiten im Kreis als UVS-Dienstleistungsbehörde. – Dortmund. – 169 S.

CORELL, G. (1994): Der Wert der „bäuerlichen Kulturlandschaft" aus der Sicht der Bevölkerung: Ergebnisse einer Befragung. – Frankurt a. M.: DLG-Verlag. – 269 S.

DEUBEL, I. (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen: Eine ökonomische und statistische Analyse. – Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer. – Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes. Bd. 3. – 250 S.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1995): Hohe Subventionen in Ostdeutschland – wenig Abbau in Westdeutschland. – DIW-Wochenbericht 4/95 vom 26. Januar 1995.

DLG (Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft) (1995): Landwirtschaft 2000: Wirtschaftlich und umweltfreundlich – klar das Ziel – strittig die Wege. – Frankfurt/M.: DLG. – Arbeitsunterlagen.

DOLVSCHITZ, R., WELSEK, H., ZEDDIES, J. (1992): Stickstoffbilanzen landwirtschaftlicher Betriebe: Einstieg in eine ökologische Buchführung? – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverl. – Berichte über Landwirtschaft Bd. 70, S. 551–565.

DU BOIS, W. (1994): Umweltinformationssystem des Umlandverbandes Frankfurt (UVF). – In: PILLMANN/JESCHKE (Hrsg.): Informatik für den Umweltschutz. – Berlin: Springer. – Informatik Fachberichte 256.

DUBBERKE, H., SCHMITZ, P.M. (1993): Ökonometrische Schätzung von Elastizitäten. – In: SCHMITZ, P. M., HARTMANN, M. (Hrsg.) (1993): Landwirtschaft und Chemie: Simulationsstudie zu den Auswirkungen einer Reduzierung des Einsatzes von Mineraldüngern und Pflanzenschutzmitteln aus ökonomischer Sicht. – Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk. – S. 169–189.

EBERSBACH, H. (1985): Rechtliche Aspekte des Landverbrauchs am ökologisch falschen Platz. – Berlin: Umweltbundesamt. – UBA-Berichte 1/85.

ELLMAUER, T. (1994/1995): Biodiversity hot-spots in Österreich – eine erste Annäherung. – Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz 3 (4), 271-279.

Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): Schutz der grünen Erde: Klimaschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft und Erhalt der Wälder. – Bonn: Economica. – Dritter Bericht der Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre" des 12. Bundestages. – 702 S.

ERDMANN, K.-H., NAUBER, J. (1995): Der deutsche Beitrag zum UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre" (MAB) – im Zeitraum Juli 1992 bis Juni 1994. – Bonn: Deutsches Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre (MAB), BfN und BMU. – 295 S.

Europäische Kommission (Hrsg.) (1994): EC agricultural policy for the 21st century. – No. 4. – Brüssel: Amt für amtliche Veröffentl.

EXWOST (1995): Information zum Forschungsfeld: Städtebauliche Erneuerung in den neuen Bundesländern. – Arbeitsergebnisse des Gesprächskreises ostdeutscher Städtebauer Nr. 10, 12. März 1995. – Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

FELDWISCH, N., FREDE, H.-G. (1995): Maßnahmen zum verstärkten Gewässerschutz im Verursacherbereich Landwirtschaft. – Bonn: Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau. – DVWK-Materialien 2/1995. – 124 S.

FINCK, P., HAUKE, U., SCHRÖDER, E. (1993): Zur Problematik der Formulierung regionaler Landschafts-Leitbilder aus naturschutzfachlicher Sicht. – Natur und Landschaft 68 (12), 603–606.

FINKE, L. (1994): Ökologische Implikationen aktueller raumordnungspolitischer Ziele, Leitbilder und Strategien. – Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8, 503–512.

FOKKEN, B., WOLF, A. (1994): Erfolge und Mißerfolge bei der Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft. – In: Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.): Trinkwasserschutz durch Zusammenarbeit der Wasserversorgung mit der Landwirtschaft. – Berlin: Bundesministerium für Gesundheit. – Berichtsband zur Tagung vom 20. September 1994. – S. 35–50.

FÜRST, D.(1990): Umweltqualitätsziele im System der Regionalplanung. – Landschaft und Stadt 22, 73–77.

FÜRST, D. (1994): Umweltqualitätsziele: Überblick über die Probleme. – In: The International Environmental Agency for local governments (Hrsg.): Neueste Umweltmanagement-Instrumente und kommunale Naturhaushaltswirtschaft. – Tagungsband zum ersten Internationalen Expertenseminar vom 14.–16. März 1994 in Freiburg i. Br.

FÜRST, D., NAUBER, S. (1989): Ökologisch orientierte Raumplanung: Überblick über die instrumentellen Ansätze der regionalplanerischen Praxis. – Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 109–118.

FÜRST, D., RITTER, E.-H. (1993): Landesentwicklungsplanung: Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. – Düsseldorf: Werner. – 2. Aufl.

GANZERT, C. (1994): Umweltgerechte Landwirtschaft – Nachhaltige Wege für Europa. – hrsg. v. Institut für Europäische Umweltpolitik e.V. – Bonn: Economica. – 110 S.

GFK 1994-1999: Gemeinschaftliches Förderkonzept für die Ziel-1-Gebiete in Deutschland 1994–1999. – o. O. – o. J. – Anonym.

HAAREN, C. von, MÜLLER-BARTUSCH, C. (1991): Programme zur Flächenstillegung und Extensivierung. – Naturschutz und Landschaftsplanung H. 3, 100–106.

HAARMANN, K., PRETSCHER, P. (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland: Die Situation im Süden und Ausblicke auf andere Landesteile. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverl. – Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 39. – 266 S.

HAAS, G., KÖPKE, U. (1994): Vergleich der Klimarelevanz ökologischer und konventioneller Landbewirtschaftung. – In: Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre" (Hrsg.) (1994): Landwirtschaft: Studienprogramm. – Bonn.

HABER, W. (1994): Nachhaltige Entwicklung – aus ökologischer Sicht. – Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 7 (1), 9–13.

HÄFNER, T., MAIER, J., TROEGER-WEISS, G. (1993): Ländliche Räume in den 90er Jahren: Rahmenbedingungen, Herausforderung, Problemsituationen. – In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume. – Hannover: ARL. – Arbeitsmaterial 197, S. 1–18.

HAMPICKE, U. (1991): Naturschutzökonomie. – Stuttgart: Ulmer. – UTB 1650.

HAMPICKE, U. (1995): Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen. – Gutachten für den SRU (in Vorbereitung).

HAMPICKE, U., SCHÄFER, A. (1993): Forstliche, finanzmathematische und ökologische Bewertung des Auwalds Isarmündung. – Gutachten in Auftrag des Gräflichen Forstamtes Moos. – Kassel (unveröffentlicht).

HANSMEYER, K.-H., KOPS, M. (1985): Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. – In: HOPPE, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. – Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer. – Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Bd. 4, S. 31–60.

HÄUßERMANN, H., SIEBEL, W. (1993): Wandel von Planungsaufgaben und Wandel der Planungsstrategie: Das Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park. – In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und am Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993: Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. – Berlin: Institut für Stadt- und Regionalplanung.

HEIßENHUBER, A., HOFMANN, H. (1992): Überlegungen zur Realisierung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung. – In: Bayerisches Staatsministerium für Landentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Untersuchung zur Definition und Quantifizierung von landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft nach ökonomischen und ökologischen Kriterien. – Weihenstephan: StMLU. – Materialien 84. – S. 151–166.

HOFFMANN-LOSS, J. (1994): Von der Landschaftsplanung zum Landschaftsmanagement. – TU Berlin. – Diplomarb.

HOPPENSTEDT, A. (1994a): Die querschnittsorientierte Landschaftsrahmenplanung – Inhaltlich-methodische Kongruenzen und Entwicklungsmöglichkeiten. – In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Integration einer Umweltleitplanung in die Raumordnung. – Hannover: ARL. – S. 35–45.

HOPPENSTEDT, A. (1994b): Methodische und inhaltliche Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsstudie zu Gewerbegebieten im Raum Wolfsburg. – In: KISTENMACHER, H. (Hrsg.): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Flächennutzungsplanung. – Kaiserslautern: Univ., FB A/RU/BI, Studiengang Raum- und Umweltplanung. – Werkstattbericht Nr. 23. – S. 118–131.

HÖTZEL, H.-J. (1994): Der Boden zwischen Sozialbindung und Privatnutzen. – In: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Die Zukunft der landwirtschaftlichen Flächen – Nutzungen, Wertungen, Prognosen. – Göttingen: ASG. – Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen. – S. 26–38.

HÜBLER, K.-H. (1987): Wechselwirkungen zwischen Raumordnungspolitik und Umweltpolitik. – Hannover: ARL. – S. 11–43.

HÜBLER, K.-H. (1988): Plädoyer gegen „Opas Landschaftsplanung". – Garten + Landschaft, H. 2, 47–49.

HÜBLER, K.-H. (1989): Neue Prioritäten im Abwägungsprozeß. – Raumordnung und Raumforschung, H. 2/3, 76–82.

HÜBLER, K.-H. (1994): Mögliche mittelfristige Anforderungen an Zielsetzungen und Instrumente der Raumplanung durch veränderte umweltpolitische Rahmenbedingungen. – Hannover: ARL. – Arbeitsmaterial 204.

HÜBLER, K.-H., KAETHER, J. (1995): Institutionelle Ressourcen und Restriktionen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. – Gutachten für den SRU. – (in Vorbereitung, erscheint 1996 im Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart).

HUEBNER, M. (1995): „Regionalisierung" von unten: der Kommunalverband Niedersachsen/Bremen. – Raumforschung und Raumordnung H. 3, 216–224.

ISERMANN, K., ISERMANN, R. (1995): Tolerierbare Emissionen des Stickstoffs einer nachhaltigen Land-

wirtschaft, ausgerichtet an den kritischen Eintragsraten der naturnahen Ökosysteme. – Beitrag zur Jahrestagung der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft in Halle (noch unveröffentlicht).

ISERMEYER, F., HAGEDORN, K. (1994): Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. – agra-europe 42/94 vom 17. Oktober 1994. – Sonderbeilage. – S. 1–15.

JAKOB, R., AEBI, F., KUHN, C. (1990): Abgeltungen für die Forstwirtschaft – nur mit klarem Leistungsauftrag. – Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 141, 113-136.

JEDICKE, E. (1995): Erfolgskontrolle im Naturschutz. – Naturschutz und Landschaftsplanung 27 (3), 116.

JUNG, M. (1994): Die monetäre Bewertung einer umweltgerechten Nutzung von Agrarlandschaften. – Vortrag zur 35. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. in Stuttgart-Hohenheim (in Vorbereitung).

KAETHER, J. (1994): Großschutzgebiete als Instrumente der Regionalentwicklung. – Hannover: ARL. – Arbeitsmaterial Nr. 210.

KÄMMERER, S. (1994): Die Contingent-Valuation-Methode zur monetären Bewertung von Umweltqualität. – Vortrag zu der 35. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. in Stuttgart-Hohenheim (in Vorbereitung).

KARL, H. (1993): Ansatzpunkte für eine umweltpolitische Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". – Vortrag zur 34. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. in Halle. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.

KAULE, G. (1991): Arten- und Biotopschutz. – 2. Aufl. – Stuttgart: Ulmer. – 519 S.

KAULE, G., ENDRUWEIT, G., WEINSCHENCK, G. (1994): Landschaftsplanung, umsetzungsorientiert! – Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz. – Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, H. 2. – 148 S.

KELLER, D., KOCH, M., SELLE, K. (1993): „Entweder - Oder" und „Und". – DISP (Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich) 115, S. 74–84.

KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M., OTT, S. (1994): Wirksamkeit kommunaler Landschaftsplanung. – Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. – Abschlußbericht. – Hannover: Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. – 66 S.

KIEMSTEDT, H. (1992): Landschaftsplanung – Inhalte und Verfahrensweisen. – Bonn: BMU. – 32 S.

KIEMSTEDT, H., HORLITZ, T., OTT, S. (1993): Umsetzung von Zielen des Naturschutzes auf regionaler Ebene. – Hannover: ARL. – ARL-Beiträge Bd. 123.

KIEMSTEDT, H., WIRZ, S., AHLSWEDE, H. (1990): Effektivierung der Landschaftsplanung. – Berlin: Umweltbundesamt. – UBA-Texte 11/90. – 140 S.

KIMMINICH, O. (1994): Die Eigentumsgarantie in Natur- und Denkmalschutz. – Natur und Recht, H. 6, 261–270.

KISTENMACHER, H. (Hrsg.) (1994): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Flächennutzungsplanung. – Kaiserslautern: Univ., FB A/RU/BI Studiengang Raum- und Umweltplanung. – Werkstattbericht Nr. 23.

KNAPP, W. (1993): „Europa 2000": Raumordnung als Appendix der Binnenmarktstrategie. – Raumordnung und Raumforschung, H. 1, 18–27.

KNAUER, N. (1989): Katalog zur Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. – In: STREIT, M., WILDENMANN, R., JESINGHAUS, J. (Hrsg.): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. – Baden-Baden: Nomos. – Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung. Bd. 3, S. 179–202.

KNAUER, N. (1989): Katalog zur Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. – In: STREIT, M. E., WILDENMANN, R., JESINGHAUS, J. (Hrsg.): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. – Baden-Baden: Nomos. – Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Bd. 3. – S. 179–202.

KNAUER, N. (1989): Katalog zur Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. – In: STREIT, M. E., WILDENMANN, R., JESINGHAUS, J. (Hrsg.): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. – Baden-Baden: Nomos. – Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung. Bd. 3. – S. 179–202.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): EC agricultural policy for the 21st century. No. 4. – Brüssel: Amt für amtliche Veröffentlichungen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften – Generaldirektion Regionalpolitik (1991): Europa 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaften. – Brüssel: Amt für amtliche Veröffentlichungen.

KÖSTER, H.-J. (1986): Zur Quantifizierung ökologischer Leistungen des ländlichen Raumes. – Gießen: Justus-Liebig-Universität. – Schriftenreihe Regionalpolitik und Umweltschutz im ländlichen Raum 22.

KRAUTZBERGER, M. (1994): Städtenetze: Ein Leitbild des raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens als ExWoSt-Forschungsfeld. – In: BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau): Dokumentation der Vorbereitung und Durchführung des Auftaktseminars zum Forschungsfeld „Städtenetze". – Manuskr. (unveröff.).

LASCHKOLLNIGG, M. (1990): Untersuchung der Wirksamkeit von Landschaftsplänen in Hessen. – TU Berlin. – Diplomarb.

LATACZ-LOHMANN, U. (1993): Ausgestaltung des Prämiensystems als Mittel zur Steigerung der Effektivität von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzprogrammen. – Agrarwirtschaft 42 (10), 351–358.

LINDEN, W. (1993): Gewässerschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung: dargestellt am Beispiel der Düngung unter besonderer Berücksichtigung der Nitratproblematik. – Heidelberg: v. Decker.

LUZ, F. (1994): Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte. – Frankfurt a. M.: Europäischer Verlag der Wissenschaften. – 317 S.

MANEGOLD, D. (1995): Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1994. – Agrarwirtschaft 44 (1), 1–16.

MATENA, H. (1994): Kooperationsmodelle Nordrhein-Westfalen: Realisierung und Probleme. – In: Strategien zur Verminderung der Nitratauswaschung in Wasserschutzgebieten. – Darmstadt: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft. – KTBL-Arbeitspapier Nr. 206. – S. 135–142.

MERIAN, C., WINKELBRANDT, A. (1993): Tabellarische Übersicht über die Landschaftsplanung in der Gesetzgebung der Bundesländer. – Natur und Landschaft 68 (4), Beilage, S. 1–16.

MEYER, H. von (1990): Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im Europäischen Binnenmarkt. – Frankfurt/M. – Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues.

MEYER, R., JÖRISSEN, J., SOCHER, M. (1993): TA-Projekt „Grundwasserschutz und Wasserversorgung". Teilbericht „Vorsorgestrategien zum Grundwasserschutz für den Bereich der Landwirtschaft". – hrsg. vom Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. – Bonn. – TAB-Arbeitsbericht Nr. 17. – Teilbericht I. – Langfassung. – 277 S.

MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (1995): Entschließung der MKRO „Zur Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 8. März 1995. – GMBl. Nr. 17, S. 338 f.

MÖKER, U.H. (1993): Gewässerbelastung durch Agrarstoffe. – Baden-Baden: Nomos.

MÜHLENBERG, M., HOVESTADT, T. (1991): Flächenanspruch von Tierpopulationen als Kriterien für Maßnahmen des Biotopschutzes und als Datenbasis zur Beurteilung von Eingriffen in Natur und Landschaft. – In: HENLE, U., KAULE, G. (Hrsg.): Arten- und Biotopschutzforschung in Deutschland. – Jülich. – Berichte ökologischer Forschung. – S. 142–157.

NAVRUD, S. (1992): Pricing the European Environment. – Oslo und Oxford: Oxford University Press. – 287 S.

NICKLIS, M. (1992): Stickstoffeinsatz in der Landwirtschaft: Umweltwirkungen und umweltpolitische Maßnahmen. – Frankfurt a. M.

NIESSLEIN, E. (1980): Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums. – Hamburg und Berlin: Parey. – 174 S.

NIJPELS, E.H.T.M. (1995): Land Use and the Concept of Environmental Space. – Vortrag zur Conference of European Environmental Advisory Bodies, Reading, 11–12 December 1995. – hrsg. v. Raad voor het Milieubeheer. – Gravenhage: Selbstverl. – 6 S.

NONNEN, J., GOLLUB, G., HERLITZE, C. et al. (1994): Das CORINE-Biotop-Projekt in Deutschland. – Natur und Landschaft 69 (3), 87–94.

OBERHEITMANN, A. (1995): Auswirkungen einer progressiven Energiesteuer auf die Produktion, den Energieverbrauch und die CO_2-Emissionen in der ökologischen und konventionellen Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. – Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (unveröffentlicht).

PFADENHAUER, J., GANZERT, C. (1992): Konzept einer integrierten Naturschutzstrategie. – In: Bayerisches Staatsministerium für Landentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Untersuchung zur Definition und Quantifizierung von landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft nach ökonomischen und ökologischen Kriterien. – Weihenstephan: StMLU. – Materialien 84. – S. 5–50.

PIRKL, A., RIEDEL, B. (1991): Indikatoren und Zielartensysteme in Naturschutz – und Landschaftsplanung. – In: HENLE, U., KAULE, G. (Hrsg.): Arten- und Biotopschutzforschung in Deutschland. – Jülich. – Berichte ökologischer Forschung. – S. 343–346.

PLACHTER, H. (1995): Naturschutz. – Stuttgart: Fischer. – 2. Aufl.

PLACHTER, H., REICH, M. (1994): Großflächige Schutz- und Vorrangräume: Eine neue Strategie des Naturschutzes in Kulturlandschaften. – Karlsruhe: Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg. – 2. Statuskolloquium des PAOe. – Veröffentlichungen Projekt „Angewandte Ökologie". Bd. 8, S. 17–43.

PLANKL, R. (1995): Synopse zu den umweltgerechten und den natürlichen Lebensraum schützenden landwirtschaftlichen Produktionsverfahren als flankierende Maßnahmen zur Agrarreform: Tabellarische Übersicht über die einzelnen Umweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92. – hrsg. v. Institut für Strukturforschung, Bundesanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Fölkenrode (FAL). – Braunschweig: FAL – Arbeitsbericht 1/95. – 2. Auflage.

PLANKL, R., SCHRADER, H. (1991): Politik zur Entwicklung ländlicher Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Reform der EG-Strukturfonds und Grundprobleme der Bewertung. – Braunschweig: Institut für Strukturforschung an der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL). – Arbeitsbericht 2/1991.

PLEITGEN, H. (1994): Förderung aus den Strukturfonds der Europäischen Union in den deutschen Ziel-1- und Ziel-5b-Gebieten: Förderperiode 1994 bis 1999, mit Rückschau auf die Förderperiode 1989 bis 1993. – Bonn: Auswertungs- und Informationsdienst

für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. – AID-Informationen für die Agrarberatung, Mai 1994, 2. Jg.

POPP, D. (1993): Allianz zwischen Gast- und Bauernhof. – Politische Ökologie H. 32 (11. Jg.), 47–49.

PRODAN, M. (1969): Wirtschaftstheoretische Begründung der Waldwertschätzung. – Der Forst- und Holzwirt Bd. 24, 477–481.

RAMSAUER, U. (1993): Strukturprobleme der Landschaftsplanung: Eine kritische Bestandsaufnahme. – Natur und Recht 15 (3), 108–117.

RATH, U. (1992): Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung: Verfahren, Methodik und Inhalt eines ökologischen Planungsinstruments. – Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. – 227 S.

RECK, H., HENLE, U., HERMANN, G. et al. (1991): Zielartensystem Filder: Konsequenzen für die Forschung zum Arten- und Biotopschutz. – In: HENLE, U., KAULE, G. (Hrsg.): Arten- und Biotopschutzforschung für Deutschland. – Jülich. – Berichte ökologischer Forschung. – S. 347–353.

RITTER, E.-H. (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. – In: GRIMM, D. (Hrsg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. – Baden-Baden: Nomos.

RITTER, E.-H. (1995): Raumpolitik mit „Städtenetzen" oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen. – Die öffentliche Verwaltung H. 10, 393–403.

ROWECK, H. (1995): Kritische Gedanken zur Suche nach Leitbildern für die Kulturlandschaft von morgen. – Manuskr. (unveröff.).

SCHARPF, F., SCHNABEL, F: (1977): Steuerungsprobleme der Raumplanung. – Berlin: Internationales Institut für Management und Verwaltung. – IIM papers IIM/77–12.

SCHELBERT-SYFRIG, H., ZIMMERMANN, A. (1988): Konkurrenz und Umweltschutz. Wald- und Holzwirtschaft zwischen Ökonomie und Ökologie. – Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik H. 3, 289–301.

SCHEMEL, H.-J., UFER, C. (1993): Gesamtkonzept Spreewald: Ein Schutz-, Sanierungs- und Entwicklungskonzept unter Einbeziehung ökologisch angepaßter Nutzungsformen mit besonderer Berücksichtigung von Landwirtschaft und Tourismus als Erwerbsquellen. – Berlin: Umweltbundesamt. – UBA-Forschungsbericht 101 02 143.

SCHERER, P. (1994): Zusammenarbeit Wasserversorgung – Landwirtschaft: Eine Daueraufgabe. – In: Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.): Trinkwasserschutz durch Zusammenarbeit der Wasserversorgung mit der Landwirtschaft. – Berlin: Bundesministerium für Gesundheit. – Berichtsband zur Tagung vom 20. September 1994. – S. 5–10.

SCHUBERT, D. (1994): EU-Strukturfonds und dauerhafte Entwicklung in Europa: Ein gleiches Paar. – Politische Ökologie H. 37 (12. Jg.), 21–22.

SCHUBERT. D. (1995): EU-Strukturfonds in den neuen Ländern. – EU-Rundschreiben des Deutschen Naturschutzrings Nr. 7, S. 16–17.

SCHWAETZER, J. (1994): Raumordnungspolitische Herausforderungen für die bundesdeutsche Hauptstadtregion. – In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) (Hrsg.): Raumordnung in Brandenburg und Berlin. – Berlin: IRS. – REGIO – Beiträge des IRS. – S. 25–29.

SIEVERTS, T., GANSER, K. (1993): Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher-Park und darüber hinaus. – DIPS (Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich) 115, S. 31–37.

SINNING, H. (1995): Verfahrensinnovationen kooperativer Stadt- und Regionalentwicklung. – Raumforschung und Raumordnung H. 3, 169–176.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft (Sondergutachten). – Stuttgart: Kohlhammer. – 423 S.

SRU (1988): Umweltgutachten 1987. – Stuttgart: Kohlhammer. – 674 S.

SRU (1991): Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung (Sondergutachten) – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 75 S.

SRU (1994): Umweltgutachten 1994. – Stuttgart: Metzler-Poeschel. – 380 S.

SRU (1996): Umweltgutachten 1996. – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SSYMANK, A. (1994): Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz: Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 und die „FFH-Richtlinie" der EU. – Natur und Landschaft 69(9), 395–406.

Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland (1995): Biosphärenreservate in Deutschland: Leitlinien für Schutz, Pflege und Entwicklung. – Berlin: Springer. – 377 S.

Statistisches Jahrbuch über ELF (Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) 1994. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverl. – 509 S.

STEINBERG, R., ALLERT, H.-J., GRAMS, C., SCHARIOTH, J. (1991): Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen. – Baden-Baden: Nomos.

STEINLIN, H. (1989): Wald- und Holzwirtschaft wohin? – Wald und Holz H. 6, 471–482.

STREIT, M. E., WILDENMANN, R., JESINGHAUS, J. (Hrsg.) (1989): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise. – Baden-Baden: Nomos. – Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung. Bd. 3. – 20 S.

STROTMANN, B. (1992): Analyse der Auswirkungen einer Stickstoffstreuer auf Produktion, Faktoreinsatz, Agrareinkommen und Stickstoffbilanz für Regionen der alten Länder der Bundesrepublik Deutschland. – Studien zur Wirtschafts- und Agrarpolitik Bd. 6. – Witterschlick/Bonn.

TEUSCHER, M. (1993): Politisch-ökonomische Analyse der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen in der Landwirtschaft. – Frankfurt/M.: Lang. – Europäische Hochschulschriften Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1459.

Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.) (1994): Effiziente und umweltverträgliche Landnutzung (EULANU). – Jena. – Schriftenreihe der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, H. 10.

TREUNER, P. (1986): Zur Perspektive der Lebensbedingungen ländlicher Räume. – In: Hessiches Ministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Zwischen Entwicklung und Bewahrung: Der ländliche Raum 2000. – Wiesbaden: Selbstverl. – S. 31–34.

UBA (Umweltbundesamt) (1994a): Daten zur Umwelt 1992/93. – Berlin: E. Schmidt Verlag. – 675 S.

UBA (1994b): Stoffliche Belastung der Gewässer durch die Landwirtschaft und Maßnahmen zu ihrer Verringerung. – Berlin: E. Schmidt Verlag. – UBA-Berichte 2/94. – 208 S.

URFF, W. von (1992): Die Besteuerung von landwirtschaftlichen Betriebsmiteln als Agrarreformkonzept. – In: Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.): Ökosteuern als Ausweg aus der Agrarkrise? Ergebnisse der internationalen Tagung vom 15. bis 17. Juni 1992 in Stuttgart-Hohenheim. – Göttingen: ASG. – Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 115. – S. 18–36.

VORHOLZ, F. (1984): Ökologische Vorranggebiete: Funktionen und Folgeprobleme. – Frankfurt a. M., Bern: Lang. – Europäische Hochschulschriften Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 528.

WÄCHTLER, C. (1992): Kommunale UVP-Regelungen und Erfahrungen. – Berlin: Technische Universität. – Werkstattberichte des Instituts für Landschaftsökonomie Nr. 42. – (hrsg. von A. Bechmann).

WAHL, R. (1994): Umweltleitplanung als neuer Planungstyp oder Ausbau der Landschaftsplanung zur Umweltleitplanung? oder Koordinierung der sektoralen Umweltplanungen durch die Raumordnung? – In: Integration einer Umweltleitplanung in die Raumordnung. – Hannover: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung). – S. 6–20.

WASCHER, D. (1993): Die Bedeutung des CORINE-Biotop-Projektes und der geplanten Europäischen Umweltagentur für den Naturschutz in der Europäischen Gemeinschaft. – Natur und Landschaft 68 (3), 108–115.

WEINGARTEN, P., HENRICHSMEYER, W., MEYER, R. (1995): Abschätzung der Auswirkungen von Vorsorgestrategien zum Grundwasserschutz im Bereich Landwirtschaft. – Agrarwirtschaft 44 (4/5), 191–204.

WENDLAND, F., ALBERT, H., BACH, M., SCHMID, R. (Hrsg.) (1993): Atlas zum Nitratstrom in der Bundesrepublik Deutschland. – Berlin: Springer.

WEYL, H. (1994): Leitbilder der Raumordnung. – (unveröff. Manuskript).

Wissenschaftlicher Beirat beim BMELF (1993): Reduzierung der Stickstoffemissionen der Landwirtschaft. – Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverl. – Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 423.

Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1994): Forstpolitische Rahmenbedingungen und konzeptionelle Überlegungen zur Forstpolitik. – Münster: Landwirtschaftsverl. – Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 438. – 64 S.

ZIMMER, Y. (1994): Naturschutz und Landschaftspflege – Allokationsmechanismen, Präferenzanalyse, Entwicklungspotential. – Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk. – 237 S.

ZIMMERMANN, F. (1988): Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. – Köln: Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer. – Neue kommunale Schriften. Bd. 57. – 158 S.

Register

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf Textziffern.)

Veröffentlichungsverzeichnis

Gutachten und veröffentlichte Stellungnahmen des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen

(zu beziehen im Buchhandel oder vom Verlag Metzler-Poeschel, Postfach 11 52, 72125 Kusterdingen; Bundestags-Drucksachen über Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn)

Auto und Umwelt

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1973, 104 S., kart.
vergriffen

Die Abwasserabgabe

– Wassergütewirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen –
Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1974, 90 S., kart.
vergriffen

Umweltgutachten 1974

Stuttgart: Kohlhammer, 1974, 320 S., Plast.
vergriffen
zugleich Bundestags-Drucksache 7/2802

Umweltprobleme des Rheins

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1976, 258 S., Plast., DM 20,–
Best.-Nr.: 7800 04-760000
zugleich Bundestags-Drucksache 7/5014

Umweltgutachten 1978

Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 638 S., Plast.
vergriffen
zugleich Bundestags-Drucksache 8/1938

Umweltprobleme der Nordsee

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1980, 508 S., Plast.
ISBN 3-17-003214-3
vergriffen
zugleich Bundestags-Drucksache 9/692

Energie und Umwelt

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1981, 190 S., Plast., DM 19,–
ISBN 3-17-003238-0
Best.-Nr.: 7800 105-81901
zugleich Bundestags-Drucksache 9/872

Waldschäden und Luftverunreinigungen

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 172 S., Plast., DM 31,–
ISBN 3-17-003265-8
Best.-Nr.: 7800 106-83902
zugleich Bundestags-Drucksache 10/113

Umweltprobleme der Landwirtschaft

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 423 S., Plast., DM 31,–
ISBN 3-17-003285-2
zugleich Bundestags-Drucksache 10/3613
vergriffen

Luftverunreinigungen in Innenräumen

Sondergutachten
Stuttgart: Kohlhammer, 1987, 110 S., Plast., DM 22,–
ISBN 3-17-003361-1
Best.-Nr.: 7800 108-87901
zugleich Bundestags-Drucksache 11/613

Umweltgutachten 1987

Stuttgart: Kohlhammer 1988, 674 S., Plast., DM 45,–
ISBN 3-17-003364-6
Best.-Nr.: 7800 203-87902
zugleich Bundestags-Drucksache 11/1568

Altlasten

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1990, 303 S., Plast., DM 32,–
ISBN 3-8246-0059-5
zugleich Bundestags-Drucksache 11/6191

Abfallwirtschaft

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 720 S., kart., DM 45,–
ISBN 3-8246-0073-0
zugleich Bundestags-Drucksache 11/8493

Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 75 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-8246-0074-9
zugleich Bundestags-Drucksache 11/8123

Umweltgutachten 1994

Stuttgart: Metzler-Poeschel 1994, 384 S.,
kart., DM 68,–
ISBN 3-8246-0366-7
zugleich Bundestags-Drucksache 12/6995

Umweltprobleme der Landwirtschaft

Sachbuch Ökologie
Wolfgang Haber und Jürgen Salzwedel,
hrsg. v. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1992, 186 S.,
mit Farbbildern, Abbildungen und
Tabellen, kart., DM 29,80
ISBN 3-8246-0334-9

Altlasten II

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1995, 285, S.,
kart., DM 49,–
ISBN 3-8246-0367-5
zugleich Bundestags-Drucksache 13/380

Umweltgutachten 1996

Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996
kart., DM 68,–
ISBN 3-8246-0545-7
Best.-Nr.: 7800 205-96902
zugleich Bundestags-Drucksache 13/4108

Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume

Sondergutachten
Stuttgart: Metzler-Poeschel,1996
kart., DM 32,–
ISBN 3-8246-0544-9
Best.-Nr.: 7800 113-96901
zugleich Bundestags-Drucksache 13/4109

(Bei Bestellung des Umweltgutachtens und des Sondergutachtens 1996: Best.-Nr.: 7800 401-96907; Preis dann: DM 84,–)

Materialien zur Umweltforschung

herausgegeben vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

(zu beziehen im Buchhandel oder vom Verlag Metzler-Poeschel, Postfach 11 52, 72125 Kusterdingen)

Nr. 1:

Einfluß von Begrenzungen beim Einsatz von Umweltchemikalien auf den Gewinn landwirtschaftlicher Unternehmen

von Prof. Dr. Günther Steffen und Dr. Ernst Berg
Stuttgart: Kohlhammer, 1977, 93 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-17-003141-4
vergriffen

Nr. 2:

Die Kohlenmonoxidemissionen in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1965, 1970, 1973 und 1974 und im Lande Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1973 und 1974

von Dipl.-Ing. Klaus Welzel und Dr.-Ing. Peter Davids
Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 322 S., kart., DM 25,–
ISBN 3-17-003142-2
Best.-Nr.: 7800 302-78901

Nr. 3:

Die Feststoffemissionen in der Bundesrepublik Deutschland und im Lande Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1965, 1970, 1973 und 1974

von Dipl.-Ing. Horst Schade und Ing. (grad.) Horst Gliwa
Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 374 S., kart., DM 25,–
ISBN 3-17-003143-0
Best.-Nr.: 7800 303-78902

Nr. 4:

Vollzugsprobleme der Umweltpolitik – Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes

von Prof. Dr. Renate Mayntz u. a.
Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 815 S., kart.
ISBN 3-17-003144-9
vergriffen

Nr. 5:

Photoelektrische Solarenergienutzung Technischer Stand, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit

von Prof. Dr. Hans J. Queisser und Dr. Peter Wagner
Stuttgart: Kohlhammer, 1990, 90 S., kart.
ISBN 3-17-003209-7
vergriffen

Nr. 6:

Materialien zu „Energie und Umwelt"

Stuttgart: Kohlhammer, 1982, 450 S., kart., DM 38,–
ISBN 3-17-003242-9
Best.-Nr.: 7800 306-82901

Nr. 7:

Möglichkeiten der Forstbetriebe, sich Immissionsbelastungen waldbaulich anzupassen bzw. deren Schadwirkungen zu mildern

von Prof. Dr. Dietrich Mülder
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 124 S., kart.
ISBN 3-17-003275-5
vergriffen

Nr. 8:

Ökonomische Anreizinstrumente in einer auflagenorientierten Umweltpolitik – Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der amerikanischen Luftreinhaltepolitik –

von Prof. Dr. Horst Zimmermann
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 60 S., kart.
ISBN 3-17-003279
vergriffen

Nr. 9:

Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln und die dabei auftretenden Umweltprobleme

von Prof. Dr. Rolf Diercks
Stuttgart: Kohlhammer, 1984, 245 S., kart.
ISBN 3-17-003284-4
vergriffen

Nr. 10:

Funktionen, Güte und Belastbarkeit des Bodens aus agrikulturchemischer Sicht

von Prof. Dr. Dietrich Sauerbeck
Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 260 S., kart.
ISBN 3-17-003312-3
vergriffen

Nr. 11:

Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch begründeten Begrenzung der Intensität der Agrarproduktion

von Prof. Dr. Günther Weinschenck und Dr. Hans-Jörg Gebhard
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 107 S., kart.
ISBN 3-17-003319-0
vergriffen

Nr. 12:

Düngung und Umwelt

von Prof. Dr. Erwin Welte und Dr. Friedel Timmermann
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 95 S., kart.
ISBN 3-17-003320-4
vergriffen

Nr. 13:

Funktionen und Belastbarkeit des Bodens aus der Sicht der Bodenmikrobiologie

von Prof. Dr. Klaus H. Domsch
Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 72 S., kart., DM 16,–
ISBN 3-17-003321-2
vergriffen

Nr. 14:

Zielkriterien und Bewertung des Gewässerzustandes und der zustandsverändernden Eingriffe für den Bereich der Wasserversorgung

von Prof. Dr. Heinz Bernhardt und Dipl.-Ing. Werner Dietrich Schmidt
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 297 S., kart., DM 26,–
ISBN 3-17-003388-3
Best.-Nr.: 7800 314-88901

Nr. 15:

Umweltbewußtsein – Umweltverhalten

von Prof. Dr. Meinolf Dierkes und Dr. Hans-Joachim Fietkau
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 237 S., kart., DM 23,–
ISBN 3-17-003391-3
Best.-Nr.: 7800 315-88902

Nr. 16:

Derzeitige Situationen und Trends der Belastung der Nahrungsmittel durch Fremdstoffe

von Prof. Dr. G. Eisenbrand,
Prof. Dr. H. K. Frank,
Prof. Dr. G. Grimmer,
Prof. Dr. H.-J. Hapke,
Prof. Dr. H.-P. Thier,
Dr. P. Weigert
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 237 S., kart., DM 25,–
ISBN 3-17-003392-1
Best.-Nr.: 7800 316-88903

Nr. 17:

Wechselwirkungen zwischen Freizeit, Tourismus und Umweltmedien Analyse der Zusammenhänge

von Prof. Dr. Jörg Maier,
Dipl.-Geogr. Rüdiger Strenger,
Dr. Gabi Tröger-Weiß
Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 139 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-17-003393-X
Best.-Nr.: 7800 317-88904

Nr. 18:

Die Untergrund-Deponie anthropogener Abfälle in marinen Evaporiten

von Prof. Dr. Albert Günter Herrmann
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 101 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-8246-0083-8

Nr. 19:

Untertageverbringung von Sonderabfällen in Stein- und Braunkohleformationen

von Prof. Dr. Friedrich Ludwig Wilke
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 107 S., DM 20,–
ISBN 3-8246-0087-0

Nr. 20:

Das Konzept der kritischen Eintragsraten als Möglichkeit zur Bestimmung von Umweltbelastungs- und -qualitätskriterien

von Dr. Hans-Dieter Nagel,
Dr. Gerhard Smiatek,
Dipl. Biol. Beate Werner
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 77 S.,
kart., DM 24,–
ISBN 3-8246-0371-3

Nr. 21:

Umweltpolitische Prioritätensetzung – Verständigungsprozesse zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft –

von RRef. Gotthard Bechmann,
Dipl.-Vw. Reinhard Coenen,
Dipl. Soz. Fritz Gloede
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 133 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-8246-0372-1

Nr. 22:

Bildungspolitische Instrumentarien einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung

von Prof. Gerd Michelsen
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 87 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-8246-0373-x

Nr. 23:

Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren

von Prof. Dr. Peter Selmer,
Prof. Dr. Carsten Brodersen
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 46 S., kart., DM 15,–
ISBN 3-8246-0379-9

Nr. 24:

Indikatoren für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung

von Dipl. Vw. Klaus Rennings
Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 226 S., kart., DM 20,–
ISBN 3-8246-0381-0

in Vorbereitung sind:

Nr. 25:

Die Rolle der Umweltverbände in den demokratischen und ethischen Lernprozessen der Gesellschaft

von F. Hengsbach u. a.
ISBN: 3-8246-0442-6
Best.-Nr. 7800325-96903
Preis: DM 24,–

Nr. 26:

Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung

von S. Bauer u. a.
ISBN: 3-8246-0443-4
Best.-Nr. 7800326-96904
Preis: DM 24,–

Nr. 27:

Honorierung ökologischer Leistungen in der Forstwirtschaft

von U. Hampicke
ISBN: 3-8246-0444-2
Best.-Nr. 7800327-96905
Preis: DM 24,–

Nr. 28:

Institutionelle Ressourcen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung

von K.H. Hübler und J. Kaether
ISBN: 3-8246-0445-0
Best.-Nr. 7800328-96906
Preis: DM 24,–

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333